

Bericht 2008 über Migration und Asyl

Schneider, Jan; Parusel, Bernd

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, J., & Parusel, B. (2009). *Bericht 2008 über Migration und Asyl*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68272-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Jan Schneider, Bernd Parusel

Bericht 2008 über Migration und Asyl

der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Deutsche Nationale EMN-Kontaktstelle



Herausgeber:
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Migrations- und Integrationsforschung
90343 Nürnberg
Stand: Juli 2009

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Einleitung.....	5
1 Politische Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland	6
1.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl	6
1.2 Allgemeine politische Entwicklungen.....	7
1.2.1 Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland.....	7
1.2.2 Politische Zuständigkeiten für Migration und Asyl.....	8
1.3 Institutionelle Entwicklungen.....	8
2 Politische und rechtliche Entwicklungen im Bereich Migration und Asyl	11
2.1 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl.....	11
2.2 Wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl	13
2.3 Politische und rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl.....	16
2.3.1 Migrationskontrolle und Monitoring	16
2.3.2 Flüchtlingsschutz und Asyl.....	17
2.3.3 Unbegleitete Minderjährige und Gruppen mit besonderen Bedürfnissen.....	21
2.3.4 Erwerbsmigration.....	22
2.3.5 Familiennachzug	24
2.3.6 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung	24
2.3.7 Integration	27
2.3.8 Illegale Migration.....	27
2.3.9 Maßnahmen gegen Menschenhandel.....	28
2.3.10 Rückkehrmigration	29
2.3.11 Sonstiges	30
3 Umsetzung von EU-Gesetzgebung in nationales Recht	31
3.1 Umsetzung von EU-Gesetzgebung 2008	31
3.2 Erfahrungen mit der Umsetzung von EU-Gesetzgebung	35

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht über Migration und Asyl bietet einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen in den Bereichen Migration, Asyl und Integration in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2008.

Zu den wesentlichsten institutionellen Veränderungen in Staat und Gesellschaft gehören:

- die Bildung einer Ständigen Konferenz der für Integration zuständigen Minister und Senatoren der Länder;
- die Einrichtung einer Koordinationsstelle für die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden und muslimischen Organisationen;
- die Bildung eines politikberatenden „Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration“.

Die zentralen politischen und rechtlichen Entwicklungen im Bereich Migration, Integration und Asyl im Jahr 2008 waren:

- die Fortführung des Dialogs zwischen der Bundesregierung und Vertretern der in Deutschland lebenden Muslime, u.a. im Rahmen der dritten Plenarsitzung der Deutschen Islam Konferenz (DIK) im März 2008;
- der dritte „Integrationsgipfel“ im November 2008, bei dem eine Zwischenbilanz zur Umsetzung der Selbstverpflichtungen der Beteiligten am Nationalen Integrationsplan (NIP) gezogen wurde;
- die Verabschiedung des „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes“ sowie Änderungen verschiedener Verordnungen im Bereich Beschäftigung zur Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs und zur Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs von geduldeten Ausländern;
- die Entfristung der Rechtsgrundlage für die so genannten Härtefallkommissionen, die sich in den Ländern mit dem Aufenthalt von ausreisepflichtigen Ausländern beschäftigen, deren Abschiebung dringende humanitäre oder persönliche Gründe entgegenstehen;
- der Beschluss der Innenminister und -senatoren der Länder, rund 2.500 in Jordanien und Syrien aufhältigen Flüchtlingen aus dem Irak die Neuansiedlung in Deutschland zu ermöglichen (*Resettlement*);
- die Einführung eines Einbürgerungstests für Ausländer als Voraussetzung zum Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft.

Hinsichtlich der Umsetzung bzw. Auslegung europäischer Rechtssetzung ist u.a. zu nennen:

- die Umsetzung der EU-Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken zu Migration und Asyl;
- die Umsetzung der Rechtsgrundlage für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN);
- ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur praktischen Umsetzung von Teilen der „Qualifikationsrichtlinie“ der EU, das u.a. zu Änderungen bei der Entscheidungspraxis im Bereich des „subsidiären Schutzes“ von Asylbewerbern führte;
- die Auswirkungen eines Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften hinsichtlich der Speicherung der persönlichen Daten von Unionsbürgern im deutschen Ausländerzentralregister;
- Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Einleitung

Der „Bericht 2008 über Migration und Asyl“ bietet einen Gesamtüberblick über die wichtigsten politischen Diskussionen und Entwicklungen des Jahres 2008 im Migrations- und Asylbereich in der Bundesrepublik. Er wurde von der deutschen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg verfasst.

Gemäß Artikel 9 Abs. 1 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates der EU vom 14. Mai 2008 über die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) erstellt jede nationale EMN-Kontaktstelle jährlich einen Bericht über die „Migrations- und Asylsituation in dem betreffenden Mitgliedstaat“, in dem neben rechtlichen Änderungen auch Weiterentwicklungen der Politik und einige grundlegende Statistiken abgebildet werden. Dieser jährliche Bericht über Migration und Asyl (kurz: „Politikbericht“) dient, wie auch die im Rahmen des EMN durchgeführten wissenschaftlichen Studien, dem vorgegebenen Ziel, den Informationsbedarf der Gemeinschaftsorgane der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch „Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl“ zu decken.¹ So soll die Politikgestaltung in der EU unterstützt werden. Darüber hinaus sollen die im Rahmen des EMN aufbereiteten Erkenntnisse auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Neben der Veröffentlichung der einzelnen nationalen Politikberichte erstellt die Europäische Kommission, bei der das EMN organisatorisch angesiedelt ist, zu diesen Zwecken auch einen jährlichen Synthesebericht, der die wichtigsten Inhalte und Ergebnisse enthält.

Der vorliegende Politikbericht für 2008 ist bereits der vierte seiner Art. Er knüpft inhaltlich an frühere Politikberichte für Deutschland (vor allem 2006 und 2007) an und folgt einer Kapitelstruktur, die auch die anderen beteiligten EMN-Kontaktpunkte der EU-Staaten bei der Erstellung ihrer nationalen Berichte berücksichtigen. In Kapitel 1 wird ein Überblick über die Struktur des politischen Systems, die bestehenden Institutionen, Veränderungen dieser Strukturen sowie allgemeine politische Entwicklungen im Jahr 2008 gegeben. Kapitel 2 skizziert themenrelevante politische und legislative Entwicklungen sowie wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl. Kapitel 3 ist der Umsetzung und Auslegung von EU-Recht in den Bereichen Asyl und Migration gewidmet.

Bei der Analyse der Entwicklungen und Veränderungen im Jahr 2008 wurde eine Auswahl getroffen, da aufgrund der gebotenen Kürze und Überschaubarkeit des Politikberichts nicht alle Detailfragen der deutschen Migrations- und Asylpolitik aufgegriffen und umfassend behandelt werden konnten. Kriterium bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse war die Frage, welche Tatbestände bzw. Entwicklungen besonders relevant für die Arbeit politischer Entscheidungsträger – sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene – sein könnten. Eine Eingrenzung musste insbesondere hinsichtlich des Abschnitts über „wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl“ (Abschnitt 2.2) erfolgen. Um das mögliche Themenspektrum nicht allzu breit zu fassen, wurden lediglich solche Debatten als „wichtige politische Debatten“ gewertet und in die Analyse aufgenommen, die ausführlich in den Massenmedien (überregionale Tageszeitungen, öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender) behandelt wurden *und* mit denen sich die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag oder die Landesparlamente befasst haben.

¹ Art. 1 Abs. 2 der [Entscheidung des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks](#).

1 Politische Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl

Die Bundesrepublik Deutschland ist laut Grundgesetz ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG). Politikformulierung und die Verabschiedung von Gesetzen und Vorschriften erfolgen somit im Rahmen eines politischen Systems, in dem legislative und exekutive Kompetenzen zwischen dem Bund und den 16 Ländern aufgeteilt sind. Migrationsrelevante Fragen wie Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Passwesen, Ausweiswesen sowie das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer sind jedoch vorrangig in Bundesgesetzen geregelt. Auch die Vorschriften im Bereich des Flüchtlings- und Vertriebenenrechts werden bundesweit erlassen.² Das exekutive System der Bundesrepublik ist durch drei Arbeitsgrundsätze gekennzeichnet: Das Kanzlerprinzip, das Kollegialprinzip sowie das Ressortprinzip. Nach dem Kanzlerprinzip bestimmt die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Infolge des Kollegial- bzw. Kabinettsprinzips müssen Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung jedoch mit den Ministerinnen und Ministern gemeinsam entschieden werden; das Kabinett muss mit Mehrheit zu einer Entscheidung finden. Aus dem Ressortprinzip ergibt sich schließlich eine spezielle Verantwortung für den jeweiligen ministeriellen Aufgabenbereich mit eigenen Handlungs- und Gestaltungsbefugnissen des Amtsinhabers.

Im Folgenden werden die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der wichtigsten, in den Bereichen der Asyl-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik zuständigen Institutionen in knapper Form skizziert.³

- Vorrangig ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Es befasst sich neben der Vorbereitung von Gesetzen auch mit der europäischen Harmonisierung und übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF als zentrale operative Behörde aus.
- Ein wichtiger Ort der Politikformulierung ist daneben die Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder (IMK), an der beratend auch der Bundesminister des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr auf höchster politischer Ebene statt, wobei die jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung entfalten und sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt werden.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales befasst sich in Abstimmung mit dem BMI vor allem mit den Grundlagen der Ausländerbeschäftigung sowie der berufsspezifischen Integration in den Arbeitsmarkt.
- Im Verfügungsbereich des Auswärtigen Amtes sind die Auslandsvertretungen für Pass- und Visaangelegenheiten im Ausland zuständig.
- Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung besetzt. Das Amt dient der Beratung der Bundesregierung und ist bei einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben einzubeziehen. Zu den weiteren Aufgaben gehört die Förderung der Integration der in Deutschland ansässigen Migrantinnen sowie das Vorgehen gegen Fremdenfeindlichkeit (vgl. §§ 92ff. AufenthG). Seit 2005 ist die Beauftragte im Rang einer Staatsministerin im Bundeskanzleramt angesiedelt.

² Die einzigen bedeutsamen Politikfelder mit Migrationsbezug, die überwiegend im Verfügungsbereich der Länder liegen, sind Bildung, Forschung und das Polizeiwesen.

³ Diese sind im Berichtszeitraum weitgehend unverändert geblieben. Ergänzende bzw. ausführlichere Darstellungen finden sich im [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#) sowie bei Schneider, Jan, [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

- Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten ist beim BMI angesiedelt und ist für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen zuständig. Im Hinblick auf nationale Minderheiten fungiert der Beauftragte als zentraler Ansprechpartner, vertritt die Bundesregierung in bestehenden oder zukünftig zu schaffenden Kontaktgremien und leistet Informationsarbeit.
- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist eine zentrale Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und nimmt als Kompetenzzentrum für Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr. Die Zentrale des BAMF liegt in Nürnberg; darüber hinaus verfügt es über 22 Außenstellen, die über alle Bundesländer verteilt sind. Das BAMF führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Asylverfahren durch und stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz fest. Weitere Zuständigkeiten des BAMF betreffen die Konzeption, Durchführung und Weiterentwicklung von Integrationskursen für Zuwanderer, die Neuausrichtung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, die sich nicht mehr in Ausbildung befinden, die Förderung von Projekten zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung der in Deutschland dauerhaft lebenden Aussiedler und Ausländer, wissenschaftliche Forschung zu Migrationsfragen, die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die Führung des Ausländerzentralregisters (Registerbehörde), die Anerkennung von Forschungseinrichtungen im Rahmen der sog. EU-Forscherrichtlinie, das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer und die Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms nach § 45 Aufenthaltsgesetz. Des Weiteren obliegt dem BAMF die Koordinierung der Informationen zwischen den einschlägigen Behörden hinsichtlich des Aufenthaltes von Ausländern zum Zweck der Erwerbstätigkeit sowie im Hinblick auf Ausländer, bei denen wegen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen.⁴
- Die ca. 600 Ausländerbehörden der 16 Länder sind für praktisch alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen des Aufenthaltsgesetzes und der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften, einschließlich Entscheidungen über Abschiebungen und deren Organisation sowie Prüfung von Abschiebungshindernissen außerhalb von Asylverfahren, zuständig.
- Das Bundesverwaltungsamt ist – neben einer Vielzahl sonstiger administrativer Aufgaben im Bereich des Bundes – für die Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlern zuständig. Ferner verarbeitet es die Daten des Schengener Informationssystems (SIS) sowie im Auftrag des BAMF die Datensätze des Ausländerzentralregisters.

1.2 Allgemeine politische Entwicklungen

1.2.1 Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland

Im Jahr 2008 wurde in fünf Bundesländern gewählt. Am 27. Januar fanden sowohl in Hessen als auch in Niedersachsen Landtagswahlen statt. In Hessen blieb die Christlich Demokratische Union (CDU) trotz Stimmenverlusten stärkste Partei. Hinzugewinnen konnte die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD). Neben der liberalen Freien Demokratischen Partei (FDP) und Bündnis 90/Die Grünen schaffte erstmals auch Die Linke den Einzug in den Hessischen Landtag. Da es den Parteien nicht gelang, bis zur ersten Sitzung des neuen Landtags am 5. April eine regierungsfähige Koalition zu bilden, blieb die CDU-geführte Landesregierung unter Ministerpräsident Roland Koch geschäfts-

⁴ Eine detailliertere Darstellung findet sich im [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#) sowie bei Schneider, Jan, [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die zentralen Aufgaben sind in § 75 des Aufenthaltsgesetzes festgelegt.

führend im Amt. Am 19. November 2008 wurde der Landtag aufgelöst und es wurden Neuwahlen für den 18. Januar 2009 festgelegt.⁵

In Niedersachsen wurde die bisherige Regierungsmehrheit von den Wählern bestätigt; CDU und FDP schlossen sich erneut zu einer Koalition zusammen. Auch in Niedersachsen gelang der Partei Die Linke erstmalig der Einzug in den Landtag; sie bildet mit SPD und Grünen die Opposition.

Aus der Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft am 24. Februar ging die erste „schwarz-grüne“ Regierungskoalition auf Landesebene hervor. Die CDU verlor ihre bisherige absolute Mehrheit und bildete eine Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen GAL. Die SPD blieb zweitstärkste Partei und bildet mit der Fraktion Die Linke, die erstmals in der Bürgerschaft vertreten ist, die Opposition. Der FDP gelang der Einzug in die Bürgerschaft nicht.

Eine neue Regierungskoalition zwischen Christlich Sozialer Union (CSU) und FDP war das Resultat der Wahl zum Bayerischen Landtag am 28. September. Die CSU behauptete sich zwar als stärkste Kraft im Parlament, verlor jedoch ihre vorherige absolute Mehrheit und war erstmals auf einen Koalitionspartner zur Regierungsbildung angewiesen. Im bayerischen Landtag sind daneben SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie erstmals die Partei der Freien Wähler vertreten.

Am 6. Juli wurde auf Anordnung des Bremer Staatsgerichtshofs in einem Bremer Wahlbezirk die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft vom 13. Mai 2007 wiederholt. An der Regierungsmehrheit von SPD und Grünen änderte das Ergebnis nichts.⁶

1.2.2 Politische Zuständigkeiten für Migration und Asyl

Auf der Ebene der Länder liegt die Zuständigkeit für asyl- und ausländerrechtliche Fragen jeweils bei den Innenministern und -senatoren. Durch Erlasse und Verwaltungsvorschriften prägen sie das Vollzugshandeln der Ausländerbehörden nachhaltig mit. In vier Bundesländern kam es im Jahr 2008 zu einem Wechsel an der Spitze der Innenministerien: In Schleswig-Holstein wird das Innenministerium seit dem 15. Januar 2008 von Lothar Hay (SPD) geführt; am 7. Mai 2008 übernahmen Ulrich Mäurer (SPD) in Bremen und Christoph Ahlhaus (CDU) in Hamburg jeweils das Amt des Innensensors; seit dem 8. Mai 2008 leitet Manfred Scherer (CDU) das Thüringer Innenministerium.

1.3 Institutionelle Entwicklungen

Zu maßgeblichen Veränderungen ministerieller Zuständigkeiten in den Bereichen Zuwanderung, Asyl und Integration kam es im Jahr 2008 nicht. Am 1. März 2008 trat jedoch eine umfassende Neuorganisation der Bundespolizei in Kraft. Institutionelle Neuerungen gab es darüber hinaus hinsichtlich der Bildung einer „Integrationsministerkonferenz“ der zuständigen Minister und -senatoren der Länder, der Gründung einer „Clearingstelle Präventionskooperation“ sowie im Bereich der Politikberatung.

Neuorganisation der Bundespolizei

Am 1. März 2008 trat mit einer umfassenden Neuorganisation der Bundespolizei die bislang größte Polizeireform des Bundes in Kraft. Kernstück der Reform ist das neue Bundespolizeipräsidium in Potsdam. Es löste die früheren fünf regionalen Bundespolizeipräsidien ab und steuert nun die gesamte Bundespolizei nach einheitlichen Standards, sowohl bei Großeinsätzen als auch hinsichtlich des Schutzes kritischer Verkehrsinfrastrukturen wie Flughäfen und Eisenbahnen. Die früheren Bundespolizeiämter wurden regional zusammengefasst und zu Bundespolizeidirektionen aufgewertet. Die Bundespolizeieinspektionen als Träger der operativen Polizeiarbeit, bislang 128, wurden durch Zusammen-

⁵ Aus den Neuwahlen ging die CDU gestärkt hervor und bildete gemeinsam mit der FDP, die ebenfalls Stimmengewinne verzeichnete, erneut die Regierungskoalition.

⁶ Vgl. [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#), S. 6.

legung auf 77 Inspektionen konzentriert. Sie sollen nun operativ leistungsfähiger und flexibler arbeiten. Die Präsenz der Bundespolizei in der Fläche wird durch Bundespolizeireviere unterhalb der Inspektionen gewährleistet. Die Gesamtpersonalstärke der Bundespolizei, etwa 40.000 Beschäftigte, blieb durch die Reform unverändert.

Integrationsministerkonferenz

Die für Fragen der Integration zuständigen Minister und Senatoren der Länder sprachen sich am 10. April 2008 dafür aus, analog zu den Fachministerkonferenzen anderer Ressorts dauerhaft eine Integrationsministerkonferenz einzurichten. Einen entsprechenden Beschluss fassten sie bei einem Treffen am 30. September 2008, an dem auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung teilnahm. Bei den für Integration zuständigen Ressortchefs handelt es sich überwiegend um die auch für das Ausländerwesen verantwortlichen Innenminister und -senatoren. Bislang gibt es lediglich in Nordrhein-Westfalen ein Ressort mit gesonderter Verantwortung für diesen Bereich: das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration.

Die Integrationsministerkonferenz soll die Abstimmung zwischen den Ländern sowie der Bundesbeauftragten auf dem Gebiet der Integration weiter verstärken. Sie ergänzt damit die Kooperation der Integrations- und Ausländerbeauftragten der Länder, die bereits seit über 15 Jahren jährlich eine Bundeskonferenz durchführen. Die Integrationsminister und -senatoren beschlossen bei ihrem Treffen unter anderem, den Ministerpräsidenten der Länder den ersten Bericht zur Umsetzung ihrer Selbstverpflichtungen aus dem am 12. Juli 2007 auf dem Zweiten Integrationsgipfel präsentierten Nationalen Integrationsplan vorzulegen.

Ferner einigten sich die Minister darauf, bundesweit einheitliche Integrationsindikatoren zur Evaluierung von Integrationsmaßnahmen zu erarbeiten und die Benutzung von Fachtermini anzugleichen.⁷ Dazu wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die von Nordrhein-Westfalen und Berlin geleitet wird. Die AG hat drei Hauptaufgaben:

- Entwicklung einer gemeinsamen Definition des Begriffs „Personen mit Migrationshintergrund“;
- Zusammenstellung von Integrationsindikatoren als Grundlage für ein gemeinsames Integrationsmonitoring der Länder;
- Änderungen bei Statistiken, um ein Integrationsmonitoring auf möglichst einheitlichen Datengrundlagen durchführen zu können.

Die Bedeutung der Arbeitsgruppe besteht vor allem in dem Versuch, die Integrationsberichterstattung von Bund und Ländern aneinander anzugleichen. Die Entwicklung von Indikatoren ist inzwischen abgeschlossen.

Clearingstelle Präventionskooperation

Durch Beschlussfassung der dritten Plenarsitzung der Deutschen Islam Konferenz (DIK) wurde am 13. März 2008 beim BAMF die „Clearingstelle Präventionskooperation“ ins Leben gerufen. Die Clearingstelle ist eine bundesweite Koordinierungsinstitution, die als Geschäftsstelle einen Überblick über sämtliche Kooperationsprojekte zwischen Sicherheitsbehörden und muslimischen Organisationen anstrebt und die Umsetzung dieser Projekte unterstützt. Aufgaben der Clearingstelle sind die Unterstützung des Aufbaus eines bundesweiten Netzes von Ansprechpartnern bei Sicherheitsbehörden und muslimischen Organisationen, die Vermittlung von Experten für Dialogveranstaltungen bzw. zum Informationsaustausch sowie die Unterstützung bei Aus- und Fortbildungsprojekten der Sicherheits-

⁷ [Pressemitteilung](#) zur Konferenz der Integrationsminister und -senatoren in Niedersachsen; [Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 9, November 2008](#).

behörden, bei sicherheitsbehördlichen Informationsangeboten für Muslime und bei der Erstellung von Informationsmaterialien.⁸

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Am 15. Oktober 2008 haben acht deutsche Stiftungen den „Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration“ ins Leben gerufen. Das unabhängige wissenschaftliche Expertengremium, für dessen Aufbau die Stiftungen über drei Jahre insgesamt rund 1,7 Mio. Euro zur Verfügung stellen, beabsichtigt unter anderem, mit einem Jahresbericht und verschiedenen Gutachten Stellung zu integrations- und migrationspolitischen Themen zu beziehen. Ziel ist es, die Politik in Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Zivilgesellschaft mit wissenschaftlich fundierten und handlungsorientierten Empfehlungen zu begleiten.

Die Initiative von Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung, ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius ist ein Novum im deutschen Stiftungswesen. Erstmals vereinen sich mehrere Stiftungen in einem Projekt, um die besondere gesellschaftliche Bedeutung von Integration und Migration zu unterstreichen.⁹

⁸ Vgl. Deutsche Islam Konferenz (2008): [Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises](#), Vorlage für die 3. Plenarsitzung der DIK, 13. März 2008, Berlin (Anlage 4); die [Internetseite des BAMF](#) bietet einen Überblick sowie die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme.

⁹ [Internetauftritt des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration](#).

2 Politische und rechtliche Entwicklungen im Bereich Migration und Asyl

2.1 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl

Die allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl wurde im Politikbericht 2006 und in der EMN-Studie zur Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik¹⁰ ausführlich dargestellt und soll hier lediglich zusammenfassend skizziert werden.

Sowohl das Asylrecht als auch das Zuwanderungs- und Integrationsrecht sind in Deutschland im Rahmen der ausschließlichen bzw. der konkurrierenden Gesetzgebung überwiegend durch Bundesgesetze geregelt. Unterhalb der gesetzlichen Ebene schließen sich eine Reihe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften auf Bundes- und Länderebene an. Da der Verwaltungsvollzug den Ländern obliegt, wird besonderer Wert auf entsprechende Abstimmungsprozesse gelegt, die u.a. in der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder erfolgen.

Wichtigste Gesetze

Die Grundlagen für das in Deutschland geltende Ausländerrecht finden sich im Völkerrecht, im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Artikel 16a Absatz 1 des Grundgesetzes gewährt politisch verfolgten Ausländern einen Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigte. Die Prüfung erfolgt auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG).¹¹ Auch Ausländer, die keinen Anspruch auf Asyl haben und denen politische Verfolgung droht, wird nach Maßgabe der Vorschriften im Asylverfahrensgesetz und im Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)¹² u.U. die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention¹³ zuerkannt (§ 3 AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 und 8 Satz 1 AufenthG). Die Regelungen zum subsidiären Schutz sind ebenfalls im Aufenthaltsgesetz (§ 60 Absatz 2, 3, 5 und 7) enthalten. Auch der aufenthaltsrechtliche Status in diesen Fällen ist im Aufenthaltsgesetz geregelt (§ 25 Abs. 1 und 2 bzw. 3); er gilt für Asylberechtigte und Personen mit festgestellter Flüchtlingseigenschaft gleichermaßen. Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)¹⁴ ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylbewerber während des Asylverfahrens sowie an sonstige Ausländer, die sich aus Gründen des Schutzes oder der Flucht in Deutschland aufhalten, deren Aufenthalt aber nicht auf Dauer angelegt ist (siehe im Einzelnen § 1 AsylbLG).

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) bildet auch die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt, Beschäftigung und Integration von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt einen gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit einem anschließenden kurzfristigen Aufenthalt richtet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Durchführungsübereinkommens bzw. des Schengener Grenzkodex.

¹⁰ vgl. [Bericht 2006 über Migration und Asyl](#); Schneider, Jan, [Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland](#), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

¹¹ [Asylverfahrensgesetz](#) (AsylVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I, S. 1798), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2586).

¹² [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet](#) (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I, S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 1a des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2965).

¹³ [Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951](#) (verkündet mit Gesetz vom 01.09.1953 – BGB. II S. 559 –, in Kraft getreten am 22.04.1954 gemäß Bekanntmachung des Bundesministers des Auswärtigen vom 25.04.1954 – BGBl. II S. 619); Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (in Kraft getreten am 4. Oktober 1967, (BGBl. 1969 II S. 1294)).

¹⁴ [Asylbewerberleistungsgesetz](#) (AsylbLG) vom 5. August 1997 (BGBl. I, S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 2e des Gesetzes vom 24. September 2008 (BGBl. I, S. 1856).

Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über Ausländer ist das Ausländerzentralregistergesetz (AZRG).¹⁵

Wichtige Verordnungen

Verordnungen werden nach vorausgegangener gesetzlicher Ermächtigung von der Bundesregierung oder dem zuständigen Bundesminister erlassen. Sofern das Gesetz es bestimmt erfordern sie die Zustimmung des Bundesrates.

- Die Aufenthaltsverordnung¹⁶ regelt Detailfragen in Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, Gebühren sowie Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.
- Die Beschäftigungsverordnung¹⁷ regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Ausländern, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aus einem Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen wollen, und nennt die entsprechenden Tätigkeitsbereiche.
- Die Beschäftigungsverfahrensverordnung¹⁸ ist das Pendant zur Beschäftigungsverordnung und umfasst die Bedingungen der Arbeitsaufnahme für Ausländer, die sich bereits rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten.
- Die Integrationskursverordnung¹⁹ enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz, darunter Vorschriften zu Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren sowie Grundstruktur der Kurse, Kursdauer sowie Kursinhalten. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.
- Im Asylbereich werden Fragen der Verfahren und der Rechtsumsetzung bereits umfassend im jeweiligen Gesetzeswortlaut des Asylverfahrensgesetzes sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes spezifiziert. Hinsichtlich der organisatorischen Kompetenzen muss jedoch zusätzlich die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung²⁰ erwähnt werden: Sie enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie das Dubliner Übereinkommen oder die „Eurodac“-Verordnung.
- Die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZRG-Durchführungsverordnung)²¹ enthält u.a. Bestimmungen über die Inhalte des Registers und zur Übermittlung der im AZR gespeicherten Daten.

¹⁵ [Gesetz über das Ausländerzentralregister](#) (AZRG) vom 2. September 1994 (BGBl. I, S. 2265), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 215).

¹⁶ [Aufenthaltsverordnung](#) (AufenthV) vom 25. November 2004 (BGBl. I, S. 2945), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2846).

¹⁷ [Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung](#) (Beschäftigungsverordnung – BeschV) vom 22. November 2004 (BGBl. I, S. 2937), zuletzt geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2972).

¹⁸ [Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung](#) (Beschäftigungsverfahrensverordnung – BeschVerfV) vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2934), zuletzt geändert durch Artikel 7 Abs. 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2917).

¹⁹ [Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler](#) (Integrationskursverordnung – IntV) vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370), zuletzt geändert durch die Erste Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung vom 5. Dezember 2007 (BGBl. I, S. 2787).

²⁰ Verordnung zur Neufassung der [Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung](#) (AsylZBV) vom 2. April 2008 (BGBl. I, S. 645).

²¹ [Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister](#) (AZRG-DV) vom 17. Mai 1995 (BGBl. I S. 695), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2846).

2.2 Wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl

Dialog mit Muslimen und Deutsche Islam Konferenz

Ein erheblicher Teil der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund ist muslimischen Glaubens. Um die religions- und gesellschaftspolitische Integration der muslimischen Bevölkerung zu verbessern, wurde im Herbst 2006 die Deutsche Islam Konferenz (DIK) etabliert.²²

Am 13. März 2008 fand in Berlin die dritte Plenarsitzung der DIK statt. Hierbei wurden die Zwischenergebnisse von drei Arbeitsgruppen und eines Gesprächskreises zu zentralen Fragestellungen der DIK diskutiert und gebilligt. Die Ergebnisse der Debatten in den Arbeitsgruppen und dem Gesprächskreis wurden vom BMI in einem „Zwischen-Resümee“ zusammengefasst.²³

In der Grundsatzfrage um die Akzeptanz von Grundgesetz und deutscher Werteordnung einigten sich die Konferenzteilnehmer darauf, dass „Integration [...] auch von in Deutschland lebenden Muslimen die aktive Bereitschaft zu Erwerb und Gebrauch der deutschen Sprache und darüber hinaus die vollständige Beachtung der deutschen Rechtsordnung und der Werteordnung des Grundgesetzes [verlangt].“ Ferner vereinbarten die Teilnehmer, islamischen Religionsunterricht als ordentliches Unterrichtsfach in deutscher Sprache an öffentlichen Schulen einzuführen. Es werden Wege beschrieben, wie möglichst rasch auf der Grundlage der derzeitigen Sach- und Rechtslage im Konsens der Beteiligten Religionsunterricht eingeführt werden kann.

Die Islamkonferenz betonte außerdem die Bedeutung des Moscheebaus für die Integration des Islams in Deutschland: „Mit dem Neubau von Moscheen verlassen die muslimischen Gemeinden die Hinterhöfe und provisorisch umgenutzten Bauten und dokumentieren ihren Willen, dauerhaft ein Teil der deutschen Gesellschaft zu sein.“ Ferner forderte sie eine „verantwortungsvolle, vorurteilsfreie und differenzierte Berichterstattung“ über den Islam und Muslime in den Medien und sprach sich in ihren Empfehlungen dafür aus, „deutlich mehr qualifizierte Mitarbeiter mit Migrationshintergrund in den Fernseh- und Rundfunkredaktionen sowie in den Printmedien einzustellen“, um deren Sachverstand und interkulturelles Verständnis zu nutzen.

Die Konferenz wurde streckenweise von Meinungsverschiedenheiten zwischen den eher konservativen Verbandsvertretern des Koordinierungsrates der Muslime und den überwiegend liberal eingestellten muslimischen Persönlichkeiten begleitet. Verschiedene strittige Themen blieben ungeklärt (z.B. ein umfassendes Bekenntnis zur deutschen Werteordnung oder die Teilnahme von Mädchen am Schwimmunterricht und an Klassenfahrten). Trotz zahlreicher Streitpunkte bezeichnete Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU) die Islamkonferenz als „alternativlos“. Die Teilnehmer seien alle der Auffassung, dass die Konferenz fortgesetzt werden solle.²⁴

Um die Ziele und Ergebnisse der DIK bekannt zu machen und eine öffentliche Diskussion zu den von ihr behandelten Themen anzustoßen, ist im Dezember 2008 der Internetauftritt der DIK freigeschaltet worden.²⁵ Die Redaktion ist im BAMF angesiedelt.²⁶ Das vierte und vorerst letzte Plenum der DIK fand am 25. Juni 2009 statt. Die Teilnehmer sprachen sich dafür aus, den Dialog fortzusetzen.

Debatte um Jugendkriminalität

Der gewaltsame Überfall eines 17-jährigen Griechen und eines 20-jährigen Türken auf einen Rentner in München Ende Dezember 2007 löste eine bundesweite Diskussion über schärfere Jugendstrafgesetze und Jugendkriminalität von Ausländern aus.²⁷ Die hessische CDU übernahm die Thematik in ihre

²² vgl. [Bericht 2006 über Migration und Asyl](#), S. 8f. sowie [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#), S. 9f.

²³ Deutsche Islam Konferenz (2008): [Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises](#). Vorlage für die 3. Plenarsitzung der DIK. Berlin.

²⁴ Süddeutsche Zeitung, 14. März 2008; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. März 2008.

²⁵ [Internetauftritt der Deutschen Islam Konferenz](#).

²⁶ Die DIK war daneben auch Auftraggeber für die von der Forschungsgruppe des BAMF erstellte Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“; siehe Sonja Haug, Stephanie Müssig, Anja Stichs (2009): [Muslimisches Leben in Deutschland](#), Nürnberg: BAMF.

²⁷ [Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 1, Januar 2008](#); [Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 2, Februar/März 2008](#).

Wahlkampfkampagne im Vorfeld der Landtagswahl am 27. Januar 2008. Der hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) legte Anfang Januar 2008 einen Sechs-Punkte-Plan vor, nach dem Ausländer künftig bereits bei einer Mindesthaftstrafe von einem Jahr (bisher drei) ausgewiesen werden können. Der Politiker forderte außerdem die Erhöhung der Höchststrafe im Jugendstrafrecht von 10 auf 15 Jahre und die Anwendung des Erwachsenenstrafrechts bei Heranwachsenden zwischen 18 und 21 Jahren. Kritik an Kochs Forderungen sowie an Inhalt und Stil des von ihm geführten Wahlkampfes kamen von anderen Parteien und Migrantenverbänden, die Koch teilweise Populismus vorwarfen. Nach Ansicht der SPD reichten die bestehenden Gesetze aus, sie müssten nur konsequenter umgesetzt werden. In einem in der Wochenzeitung *Die Zeit* erschienenen offenen Brief forderten 21 prominente Deutschtürken, mehr Sensibilität und Sachlichkeit in die Diskussion um Jugendgewalt einzubringen.²⁸

Integrationsdebatte nach Wohnhausbrand und Besuch des türkischen Ministerpräsidenten

Der Brand in einem überwiegend von Menschen türkischer Herkunft bewohnten Haus in Ludwigshafen am 3. Februar 2008 sowie eine Rede des türkischen Ministerpräsidenten Erdogan in Köln lösten eine Debatte über die Integration von Türken und Türkischstämmigen in Deutschland aus. Bei dem Brand waren neun Personen ums Leben gekommen, 60 wurden verletzt. Die Brandursache blieb zunächst unklar. Aussagen zweier Mädchen, die im Hausflur einen Brandstifter gesehen haben wollten, sowie die Nutzung des Hauses durch Rechtsextremisten in der Vergangenheit führten in der Türkei zu Spekulationen über einen ausländerfeindlichen Hintergrund des Brandes. Führende türkische Politiker brachten die Katastrophe mit früheren Brandanschlägen in Verbindung.²⁹ Auf Wunsch der türkischen Regierung wurden vier türkische Brandermittler in die Ermittlungen eingebunden. Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU) warnte vor den schädlichen Folgen für den Integrationsprozess durch falsche Verdächtigungen und Pauschalurteile.³⁰ Zur Entspannung der Situation trug der Besuch des türkischen Ministerpräsidenten Tayyip Erdogan am 7. Februar 2008 in Ludwigshafen bei. Erdogan rief zur Mäßigung auf und lobte die Arbeit der deutschen Einsatzkräfte.³¹ Großes Aufsehen erregte auch ein Auftritt Erdogans wenige Tage später, bei dem er sich mit einer auf Türkisch gehaltenen Rede vor rund 16.000 Zuhörern in der Köln-Arena an die türkischstämmigen Migranten in Deutschland wandte.³² Insbesondere seine Äußerungen zum Thema Integration wurden anschließend kontrovers diskutiert. Erdogan bezeichnete einerseits das Beherrschen der deutschen Sprache als wichtigste Voraussetzung für eine gelungene Integration, setzte sich aber auch für die Einrichtung türkischsprachiger Schulen und Universitäten in Deutschland ein und bezeichnete Assimilation als ein „Verbrechen gegen die Menschenwürde“.

Am 23. Juli 2008 wurden die Ermittlungen zu dem Brand in Ludwigshafen von der zuständigen Staatsanwaltschaft Frankenthal eingestellt. Die Brandursache konnte nicht geklärt werden, jedoch schlossen die Ermittler vorsätzliche Brandstiftung oder einen Anschlag aus.

Aktionsprogramm der Bundesregierung

In Fortführung ihrer Beschlüsse zum Arbeitsmarktzugang von August 2007³³ verabschiedete die Bundesregierung am 16. Juli 2008 das Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“.³⁴ Es zielte darauf ab, mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland zu gewinnen, um dem in einigen Branchen vorhandenen Mangel an qualifizierten Fachkräf-

²⁸ [Die Zeit, 24. Januar 2008.](#)

²⁹ Frankfurter Rundschau, 6. Februar 2008.

³⁰ Reuters, 7. Februar 2008.

³¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. Februar 2008.

³² Vgl. [Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 2, Februar/März 2008.](#)

³³ [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#), S. 14f.

³⁴ Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): [Aktionsprogramm der Bundesregierung: Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland](#), Berlin.

ten entgegenzuwirken. Das Maßnahmenpaket sieht unter anderem eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes für Akademiker aus den neuen EU-Mitgliedstaaten vor. Auch Hochschulabsolventen aus Drittstaaten sollten freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Ferner sollte die Einkommensgrenze für Hochqualifizierte gesenkt werden. Umgesetzt wurde das Aktionsprogramm mit dem im Dezember von Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (siehe hierzu Kap. 2.3.4 „Wirtschaftsmigration“). Außerdem sah das Aktionsprogramm der Bundesregierung vor, eine Allianz einzuberufen, die die Bundesregierung bei Entscheidungen zur arbeitsmarktdäquaten Zuwanderung beraten soll („Arbeitskräfteallianz“). Als Mitglieder der Allianz wurden Vertreter der Sozialpartner, Wissenschaftler sowie Mitglieder der Bundesregierung und Vertreter der Länder vorgesehen.³⁵

Dritter Integrationsgipfel und Nationaler Integrationsplan

Am 6. November 2008 fand der dritte Integrationsgipfel der Bundesrepublik Deutschland statt. Bei dem Treffen im Bundeskanzleramt, an dem knapp 200 Teilnehmer aus Bund, Ländern und Kommunen sowie Vertreter der Zivilgesellschaft und Migranten teilnahmen, präsentierte die Bundesregierung den ersten Fortschrittsbericht³⁶ zu dem im Sommer 2007 verabschiedeten Nationalen Integrationsplan (NIP). Dieser hatte die Integrationsinitiativen des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Bürgergesellschaft erstmals auf eine gemeinsame Grundlage gestellt. Der NIP war im Dialog von Vertreterinnen und Vertretern aller staatlichen Ebenen, wichtiger nichtstaatlicher Organisationen und von Migrantenorganisationen erarbeitet worden. Im Fortschrittsbericht gaben die beteiligten Akteure Auskunft über die Umsetzung der Vorgaben des NIP.

Die Bundesregierung betonte diesbezüglich unter anderem die Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Integrationskurse durch die Änderung der Integrationskursverordnung Anfang Dezember 2007. Unter anderem wurde die Stundenzahl der speziellen, auf bestimmte Zielgruppen zugeschnittenen Integrationskurse von 645 auf 945 erhöht. Zudem gibt es nun besondere Angebote für Jugendliche und Frauen. Zu Teilnahme verpflichtete Migrantinnen und Migranten sowie kostenbefreite Teilnehmer können sich die Fahrtkosten zum Integrationskurs erstatten lassen. Wird der Kurs innerhalb von zwei Jahren nach Ausstellung der Teilnahmeberechtigung absolviert, wird außerdem die Hälfte des Kostenbeitrages rückerstattet.³⁷ Im Jahr 2008 wurden 169,4 Mio. Euro für Integrationskurse ausgegeben.

Die Bundesregierung erklärte, künftig jährlich ca. 750 Mio. Euro für Integrationsmaßnahmen in den Bereichen Bildung, Sprache, Ausbildung und Erwerbsleben sowie bürgerschaftliches Engagement und Sport zur Verfügung zu stellen.

³⁵ Die Arbeitskräfteallianz wurde im Frühjahr 2009 beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales als dauerhafte Plattform für einen offenen Dialog über den Arbeitskräftebedarf in Deutschland gebildet. Sie setzt sich zusammen aus Regierungsmitgliedern von Bund und Ländern, Vertreterinnen und Vertreter der betrieblichen Ebene, von Gewerkschaften und Arbeitgeber- und Industrieverbänden. Mit Hilfe wissenschaftlicher Unterstützung wird u.a. ein Arbeitsmarkt-Monitoring konzipiert, das auch die Erwartungen von Unternehmen über ihren zukünftigen Fachkräftebedarf abbilden soll. Der erste Bericht der Arbeitskräfteallianz soll bis zum 31. Dezember 2009 vorgelegt werden. Im Anschluss wird jährlich ein Bericht erstellt.

³⁶ Bundestags-Drucksache [16/10800](#), Erster Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan.

³⁷ Viele Änderungen bei den Integrationskursen beruhen auf einer vom BMI in Auftrag gegebenen Evaluation der Kurse durch eine Unternehmensberatungsfirma. Der im Januar 2007 erschienene [Abschlussbericht](#) mit dem Titel „Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz“ ist im Internet abrufbar.

2.3 Politische und rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl

2.3.1 Migrationskontrolle und Monitoring

Die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland 2008

Am Jahresende 2008 wies das Ausländerzentralregister (AZR) insgesamt rund 6,73 Mio. Personen in Deutschland nach, die ausschließlich eine ausländische Staatsangehörigkeit besaßen. Gegenüber 2007 waren das knapp 0,3% weniger. Am stärksten abgenommen hat die Bevölkerung mit türkischem Pass: Mit 1,69 Mio. lag ihre Zahl Ende 2008 um 25.200 unter der des Vorjahres (– 1,5%). Dieser Rückgang ist zum großen Teil auf Einbürgerungen zurückzuführen.

Einen nennenswerten Zuwachs von 24.200 Personen gab es demgegenüber bei der ausländischen Bevölkerung mit einem Pass eines EU-Mitgliedstaates (+ 1,0%). Hierfür ist nahezu ausschließlich die zunehmende Zahl von Personen aus Rumänien, Polen und Bulgarien ausschlaggebend.

Rund 5,36 Mio. oder 79% aller ausländischen Personen in Deutschland hatten am Jahresende 2008 die Staatsangehörigkeit eines anderen europäischen Landes: Bei 35% (2,36 Mio.) war das ein Pass eines der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union; weitere 29% (1,97 Mio.) der ausländischen Bevölkerung waren Staatsangehörige aus einem der drei EU-Kandidatenländer Türkei, Kroatien und Mazedonien. 15% (1,03 Mio.) waren Staatsangehörige anderer europäischer Länder. 12% kamen aus Asien, 4% aus Afrika, 3% aus Amerika. 1% hatten keine oder eine ungeklärte Staatsangehörigkeit.

Nach einzelnen Staaten betrachtet hatten die meisten der hier lebenden Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit einen türkischen Pass (25%), gefolgt von Staatsangehörigen aus Italien mit 8%, Polen mit 6%, Serbien und Montenegro einschließlich der Nachfolgestaaten mit zusammen 5%, Griechenland mit 4% und Kroatien sowie der Russischen Föderation mit jeweils 3%. Insgesamt waren 188 der 192 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der in Deutschland lebenden Bevölkerung vertreten.

Im Laufe des Jahres 2008 sind laut AZR gut 403.400 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit nach Deutschland zugezogen oder wurden hier geboren, 1.000 mehr als im Jahr zuvor. Gleichzeitig haben 307.800 ausländische Personen das Land verlassen oder sind verstorben, 28.700 Fälle mehr als im Vorjahr. Rund 112.900 Personen sind aus anderen Gründen, wie zum Beispiel durch Einbürgerung, aus dem Register gelöscht worden.³⁸

Gesetz zur Anfechtung von Scheinvaterschaften

Am 1. Juni 2008 trat ein Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft in Kraft, durch das sich u.a. maßgebliche Änderungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) sowie im Aufenthaltsgesetz ergaben.³⁹ Staatlichen Behörden haben nunmehr die Möglichkeit, Vaterschaftsanerkennungen anzufechten, wenn einer solchen Anerkennung weder eine sozial-familiäre Beziehung noch eine leibliche Vaterschaft zugrunde liegt. Das Gesetz war im Dezember 2007 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen (CDU/CSU und SPD) verabschiedet worden. Der Bundesrat billigte es im Februar 2008.

Das Gesetz zielt vorrangig auf solche Fälle ab, in denen ein deutscher Mann bzw. ein Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsstatus formal die Vaterschaft für ein Kind übernimmt, um die Mutter vor Ausweisung zu bewahren. Nach einer Statistik, die die Innenminister der Länder erhoben haben, wurden in den Jahren 2003 und 2004 innerhalb von zwölf Monaten 1.694 unverheirateten ausländischen Müt-

³⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2009): [Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung Ergebnisse des Ausländerzentralregisters - 2008](#), Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Anmerkung: Die hier genannten Zahlen basieren auf einer Auswertung des Ausländerzentralregisters (AZR). Zu beachten ist, dass die Daten des AZR personenbezogen sind, und dass Personen erst dann registriert werden, wenn sie sich nicht nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten. Die AZR-Daten sind daher niedriger als die fallbezogenen Zahlen der offiziellen Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes. In der Regel gehen Ausländer erst dann in das AZR ein, wenn sie sich länger als drei Monate in Deutschland aufhalten, während Personen in die Zu- und Fortzugsstatistik eingehen, sobald sie sich an- bzw. abmelden.

³⁹ Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft vom 13. März 2008 ([BGBl. I, S. 313](#)).

tern deutscher Kinder, die zum Zeitpunkt der Vaterschaftsanerkennung ausreisepflichtig waren, aufgrund einer solchen Vaterschaftsanerkennung Aufenthaltstitel erteilt. Obwohl diese Zahl keinen Aufschluss darüber bietet, in wie vielen Fällen es sich tatsächlich um Verletzungen des Kindschaftsrechts handelt (etwa dadurch, dass keine leibliche oder soziale Beziehung zwischen Vater und Kind vorliegt), zeigen sie nach Ansicht der Bundesregierung sowie der IMK einen nicht unerheblichen Rahmen, in dem missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen stattfinden können.⁴⁰ Konkret ergeben sich drei Fallkonstellationen, durch die ggf. nicht nur unrechtmäßige staatsangehörigkeitsrechtliche bzw. aufenthaltsrechtliche Folgen, sondern auch Konsequenzen im Bereich sozialer Leistungsgesetze eintreten.⁴¹

Das Gesetz ergänzt die Regelungen zur Anfechtung der Vaterschaft im Bürgerlichen Gesetzbuch um ein Anfechtungsrecht für öffentliche Stellen. Eine Anfechtung ist nur unter folgenden Voraussetzungen möglich: Zwischen dem Kind und dem Anerkennenden darf keine sozial-familiäre Beziehung bestehen oder bestanden haben; durch die Anerkennung müssen sich rechtliche Voraussetzungen für die Einreise bzw. den Aufenthalt des Kindes oder eines Elternteils in Deutschland ergeben bzw. potenziell ergeben. Dadurch soll verhindert werden, dass durch die Anfechtung eine vom Grundgesetz geschützte Familie auseinander gerissen wird. Gibt das Familiengericht einer Anfechtungsklage statt, entfällt die Vaterschaft des Anerkennenden mit Rückwirkung auf den Tag der Geburt des Kindes.⁴²

2.3.2 Flüchtlingsschutz und Asyl

Entwicklung der Asylantragszahlen und der Entscheidungspraxis

Die Zahl der Asylerstantragsteller stieg gegenüber dem Jahr 2007 (19.164 Personen) um 15,2% und lag im Jahr 2008 bei 22.085 Personen. Nach einem kontinuierlichen Rückgang der Zugangszahlen seit 1995 überstieg die Zahl der Asylerstanträge damit zwar die Werte der Jahre 2006 und 2007, blieb aber unter dem Wert des Jahres 2005 (28.914). Dagegen sank die Zahl der Folgeantragsteller im Vergleich zum Vorjahr um 46,7 %. 2008 stellten 5.933 Personen einen Asylfolgeantrag, 2007 waren es 11.139. Insgesamt gingen 2008 damit 28.018 Asylanträge beim BAMF ein. Im Jahr 2007 waren es mit 30.303 Asylanträgen noch deutlich mehr.

Im Jahr 2008 stand der Irak, wie auch im Vorjahr, mit 6.836 Asylerstantragstellern an der Spitze der Herkunftsländer. Zweitstärkstes Herkunftsland war die Türkei (1.408 Personen), gefolgt von Vietnam auf Rang drei (1.042 Antragsteller). Mit etwas mehr als zwei Dritteln (67,7 %) wurde die Mehrheit der Asylanträge von Männern gestellt. 77,7 % aller Asylantragsteller waren unter 30 Jahre alt.

Hinsichtlich der Entscheidungen über Asylerstanträge im Jahr 2008 fällt ein deutlicher Anstieg der Gesamtschutzquote auf, also des Anteils der Asylbewerber, die als Asylberechtigte anerkannt wurden, die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt bekamen oder subsidiären Schutz durch Abschiebungsverbote erhielten. Die Quote 2008 lag bei 37,7 %. 2007 hatte sie bei 27,5 und 2006 lediglich bei 6,3 % gelegen. Der Anteil der Ablehnungen sank dagegen auf einen historischen Tiefstand (32,5 %, nach 44,6 % im Jahr 2007 bzw. 57,8 % im Jahr 2006). Besonders hoch war die Schutzquote bei Asylsuchenden aus dem Irak (78,4 %) sowie aus Somalia (78,8 %). Der hohe Schutzgrad bei Irakern ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das BAMF seit Mitte 2007 von einer Gruppenverfolgung religiöser Minderheiten (z.B. Yeziden) im Irak ausgeht, sofern diese nicht im Einzelfall eine inländische Fluchtalternative haben.

⁴⁰ Vgl. Bundestags-Drucksache [16/3291](#), S. 2, 11.

⁴¹ Vgl. dazu im Einzelnen die Gesetzesbegründung in Bundestags-Drucksache [16/3291](#), S. 10f.

⁴² Vgl. „[Bundestag verabschiedet Gesetz zur Anfechtung von ‚Scheinvaterschaften‘](#)“, Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz, 13. Dezember 2007.

Überstellungen nach Griechenland

Mehrere Verwaltungsgerichte in Deutschland haben sich 2008 mit der Frage beschäftigt, ob Asylbewerber im Rahmen des „Dublinverfahrens“⁴³ nach Griechenland überstellt werden dürfen oder nicht. Einige Verwaltungsgerichte gewährten einstweiligen Rechtsschutz gegen Abschiebungsanordnungen nach Griechenland und wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren dort nicht gewährleistet sei. Vielmehr müsse mit rechtserheblichen und irreversiblen Nachteilen wie Inhaftierung, Obdachlosigkeit und sofortiger Abschiebung in den Verfolgerstaat gerechnet werden. Andere Verwaltungsgerichte lehnten Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz dagegen ab. Den Antragstellern könne zugemutet werden, ihre Asylbegehren in dem nach der Verordnung Dublin II dafür zuständigen Staat – auch im Fall Griechenlands – zu betreiben.⁴⁴

Verschiedene Flüchtlingshilfsorganisationen hatten im Lauf des Jahres die Lage von Asylbewerbern in Griechenland scharf kritisiert. So berichtete der UNHCR über ungelöste Probleme des dortigen Asylsystems, beispielsweise automatischer Abschiebungshaft, Mangel an Übersetzern, Asyl-Anhörungen in für die Betroffenen fremden Sprachen, ungenügende Information über den Verfahrensstand, unzureichende Verfahrensqualität, niedrige Anerkennungsraten sowie Mangel an Unterkünften.⁴⁵ Das BMI und das BAMF sahen nach Prüfung der Sachverhalte keinen Anlass, Überstellungen nach Griechenland im Rahmen des Dublinverfahrens gänzlich auszusetzen. Allerdings wurde das Selbsteintrittsrecht – mit dem ein Mitgliedstaat das Asylverfahren trotz formaler Zuständigkeit eines anderen EU-Staates an sich ziehen kann – großzügiger ausgeübt, vor allem bei besonders schutzbedürftigen Asylbewerbern wie unbegleiteten Minderjährigen, Pflegebedürftigen oder Kranken. Bei 800 Übernahmeersuchen Deutschlands an Griechenland im Jahre 2008 kam es zu 220 Überstellungen; in 130 Fällen wurde vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht.⁴⁶

Änderung der Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung

Am 2. April 2008 wurde die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV) geändert. Sie enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie einschlägige Rechtsakte der EU, etwa die Verordnung Dublin II und die „Eurodac“-Verordnung.

Mit der Änderung wurde insbesondere die Zuständigkeit für das Dublin-Verfahren teilweise vom BAMF auf die Grenzbehörden verlagert. Vor Einführung des Dublin-Verfahrens konnten illegal nach Deutschland eingereiste Ausländer aufgrund von Rückübernahmeübereinkommen von den deutschen Grenzbehörden an die Staaten rücküberstellt werden, von denen aus sie in die Bundesrepublik eingereist waren; eine Beteiligung des BAMF oder anderer Akteure war nicht erforderlich. Seit Einführung des Dublin-Verfahrens konnten viele Fälle jedoch nicht mehr auf diese Weise abgewickelt werden, da Bestimmungen dieses neuen Verfahrens eingehalten werden mussten und „Dublin-Fälle“ nunmehr durch das BAMF zu bearbeiten waren. Um auch im Dublin-Verfahren die operativen Vorteile der Rückübernahmeverfahren zu erhalten, wurde mit der AsylZBV die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Dublin-Fällen teilweise auf die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden übertragen. Dies galt, wenn der betreffende Ausländer im grenznahen Raum und im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise aus einem angrenzenden Mitgliedstaat aufgegriffen wurde („Grenzverfahren“). Die Zuständigkeit ging nur dann

⁴³ Stellt ein Drittstaatsangehöriger in einem Mitgliedstaat Asylantrag, prüft dieser gemäß den Zuständigkeitskriterien der [Verordnung Dublin II](#), welcher Mitgliedstaat für die materielle Prüfung dieses Antrags zuständig ist. Ist dies ein anderer Mitgliedstaat, wird an diesen ein Übernahmeersuchen (Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch) gestellt.

⁴⁴ Vgl. BAMF, [Entscheidungen Asyl, Nr. 11/2008](#).

⁴⁵ Vgl. [Pressemitteilung des UNHCR Deutschland, 16. April 2008](#).

⁴⁶ Vgl. Bundestags-Drucksache [16/12647](#).

von den Grenzbehörden auf das BAMF über, wenn der betroffene Ausländer nicht binnen 48 bzw. 96 Stunden an den angrenzenden Mitgliedstaat überstellt werden konnte.⁴⁷

Die wesentlichste Neuordnung durch die Änderung der AsylZBV vom April 2008 ist, dass die Zuständigkeit künftig auch dann bei den Grenzbehörden verbleibt, wenn der Ausländer nicht innerhalb dieser Fristen überstellt werden kann. Um die durch die ursprüngliche Fristsetzung erschwerte Zusammenarbeit zwischen den Behörden effizienter zu gestalten, ist nunmehr im Rahmen des Grenzverfahrens grundsätzlich die Bundespolizei für die Durchführung des Dublin-Verfahrens zuständig; es sei denn, das Verfahren wird von dort an das BAMF abgegeben. Wann ein Fall abzugeben ist, wird anhand eines Kriterienkataloges entschieden. An das Bundesamt übertragen werden demnach alle Fälle, in denen die Zuständigkeit des angrenzenden Staats nur mit größerem Recherche- bzw. Arbeitsaufwand festgestellt werden kann oder eine Überstellung nicht kurzfristig möglich ist.⁴⁸

Dienstanweisungen und Herkunftsländer-Leitsätze im Asylverfahren

Das BAMF darf die für einzelne Herkunftsländer anzuwendenden Leitsätze im Asylverfahren auch in Zukunft geheim halten. Dies entschied das Verwaltungsgericht Ansbach am 22. Januar 2008 nach einer Klage der Flüchtlingshilfsorganisation Pro Asyl und der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht des Deutschen Anwaltsvereins.

Das seit 2006 geltende Informationsfreiheitsgesetz⁴⁹, auf das sich die Kläger berufen hatten, räumt grundsätzlich jedem Bürger gegenüber den Bundesbehörden einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen ein. Pro Asyl und die Arbeitsgemeinschaft hatten auf Herausgabe sämtlicher behördeninterner Dienstanweisungen des BAMF sowie der länderspezifischen Leitlinien, die den Asylsachbearbeitern als Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stehen, geklagt. Das Bundesamt lehnte deren Veröffentlichung jedoch mit Verweis auf ein höherwertiges Interesse an Geheimhaltung ab. Die Leitsätze enthalten Auskünfte amtlicher Stellen, z.B. des Auswärtigen Amtes, die bereits dort als „Verschlussachen – nur für den Dienstgebrauch“ klassifiziert werden und deshalb nicht öffentlich zugänglich sind. Außerdem stünde nach Auffassung des BAMF bei Freigabe der in den Leitsätzen enthaltenen Informationen zur Lageeinschätzung bzw. der rechtlichen Schlussfolgerungen zu erwarten, dass Asylbewerber ihren Sachvortrag bei Asylanörungen strategisch verändern. Dies würde eine gerechte Entscheidungsfindung erschweren. Um einer mit dem Informationsfreiheitsgesetz geänderten Rechtskultur dennoch so weit wie möglich Rechnung zu tragen, hat das BAMF Leitsätze und Dienstanweisungen dahingehend überprüft, ob die Einstufung als Verschlussachen zumindest teilweise entfallen kann. Dies führte zu einer Trennung verschiedener Dokumente in teils öffentlich zugängliche, teils vertraulich eingestufte Teile. Weiterhin vertraulich sind in der „Dienstanweisung Asyl“ die Kapitel „Krankheitsbedingte Abschiebungsverbote“, „Sicherheit“, „Verfolgung in Anknüpfung an das Merkmal Religion“ und „Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“. Hinsichtlich der Herkunftsländer-Leitsätze wird an der Einschätzung festgehalten, dass sie insgesamt einer Einstufung als „Verschlussachen – nur für den Dienstgebrauch“ unterliegen und nicht teilbar sind.

Das Gericht schloss sich der Position des BAMF an. Eine Veröffentlichung der Leitsätze würde die Überprüfung der Glaubwürdigkeit der Angaben von Asylbewerbern „erheblich erschweren und eine sachgerechte Entscheidung im Asylverfahren gefährden oder sogar unmöglich machen“.⁵⁰

⁴⁷ 48 Stunden bei Kooperation mit ausländischen Behörden im grenznahen Gebiet des Nachbarstaats; 96 Stunden bei Kooperation mit einer weiter entfernten Zentralbehörde.

⁴⁸ Vgl. BAMF, [Entscheidungen Asyl, Nr. 8/2008](#).

⁴⁹ [Informationsfreiheitsgesetz](#) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722).

⁵⁰ Vgl. BAMF, [Entscheidungen Asyl, Nr. 2/2008](#); [Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 2, Februar / März 2008](#).

Aufnahmeverfahren für irakische Flüchtlinge

Der Bundesinnenminister und die Innenminister und -senatoren der Länder beschlossen am 5. Dezember 2008, insgesamt 2.500 Flüchtlingen aus dem Irak, die zu diesem Zeitpunkt in Syrien und Jordanien lebten, die Aufnahme in Deutschland zu gewähren. Die Aufnahme erfolgt nach § 23 Abs. 2 AufenthG (Aufenthaltsgewährung zur „Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“). Der Entscheidung vorausgegangen war ein Beschluss des Rates der Innenminister der EU vom November 2008, dem zufolge die EU-Staaten auf freiwilliger Basis bis zu 10.000 Irak-Flüchtlingen eine Wiederansiedlung in Europa ermöglichen.

Die Auswahl der Flüchtlinge, die in Deutschland aufgenommen werden, erfolgt durch das BAMF. Zu diesem Zweck wurde beim BAMF in Nürnberg eine „Projektgruppe Humanitäre Sonderverfahren“ eingerichtet. Im Vorfeld übermittelt der UNHCR auf der Basis der in der Aufnahmeanordnung genannten Auswahlkriterien eine Vorschlagsliste von Personen, die für eine Aufnahme in Betracht kommen. Die Projektgruppe des BAMF führt in Nürnberg eine Vorprüfung der vom UNHCR genannten Fälle durch. Anschließend bereiten Mitarbeiter des BAMF vor Ort in Jordanien und Syrien eine abschließende Entscheidung auf der Grundlage von Interviews vor.⁵¹

Für eine Aufnahme in Deutschland kommen Flüchtlinge in Frage, die als „besonders schutzbedürftig“ eingestuft werden. Es handelt sich um Personen, die auf absehbare Zeit keine Aussicht auf Rückkehr in den Irak oder Integration in den Nachbarstaaten haben, insbesondere

- Angehörige im Irak verfolgter Minderheiten (vor allem religiöser Minderheiten);
- Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen einschließlich traumatisierter Personen und Folteropfer;
- allein stehende Frauen mit familiären Unterhalts- oder Betreuungspflichten.

Auf Anordnung des BMI werden bei der Auswahl der aufzunehmenden Flüchtlinge auch folgende Kriterien berücksichtigt:

- Integrationsfähigkeit (als Indikatoren hierfür dienen der Grad der Schul- bzw. Berufsbildung, die Berufserfahrung sowie die Sprachkenntnisse der Flüchtlinge);
- Wahrung der Einheit der Familie;
- familiäre Bindungen an Deutschland sowie sonstige integrationsfördernde Bindungen an Deutschland;
- Grad der Schutzbedürftigkeit.

Nicht aufgenommen werden Personen, die im Irak eine Funktion ausgeübt haben, die für die Aufrechterhaltung des früheren Herrschaftssystems bedeutsam war, Personen, die wegen Delikten verurteilt worden sind, die in Deutschland als vorsätzliche Straftaten gelten, sowie Personen, bei denen Anhaltspunkte zu Verbindungen zu kriminellen Organisationen oder terroristischen Vereinigungen gesehen werden.

Flüchtlinge mit einer Aufnahmezusage werden auf dem Luftweg nach Deutschland gebracht und im ehemaligen Grenzdurchgangslager Friedland (Niedersachsen) vorläufig untergebracht. Von dort aus werden sie nach dem „Königsteiner Schlüssel“ auf die einzelnen Länder verteilt.⁵² Die Flüchtlinge bekommen eine zunächst auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG. Sie sind damit rechtlich und materiell in vielen Punkten den Personen gleich gestellt, deren Flüchtlingseigenschaft festgestellt ist, da unmittelbar Ansprüche auf Integrationsmaßnahmen (Teilnahme an Integrationskursen) und bestimmte Sozialleistungen bestehen und die Aufnahme einer Arbeit erlaubt ist. Ein separates Visumverfahren in den Auslandsvertretungen wird nicht durchgeführt; die Sicher-

⁵¹ UNHCR (2009): Informationen zum Ablauf des Aufnahmeverfahrens für irakische Staatsangehörige aus Syrien und Jordanien im ersten Halbjahr 2009, Berlin: UNHCR.

⁵² Der „Königsteiner Schlüssel“ wird für jedes Jahr entsprechend der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Länder errechnet.

heitsüberprüfung im Rahmen des so genannten Konsultationsverfahrens wird durch das BAMF durchgeführt. Die Flüchtlinge erhalten eine mit einem Lichtbild versehene Aufnahmezusage des BAMF. Die Durchführung der Reise nach Deutschland und medizinische Untersuchungen vor Abflug werden von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) organisiert. Die ersten irakischen Flüchtlinge kamen am 19. März 2009 in der Bundesrepublik an.

Entfristung der Härtefallkommissionen

Nach einer am 20. Dezember 2008 erfolgten Änderung des Zuwanderungsgesetzes können die Härtefallkommissionen in den Ländern auch in Zukunft die jeweilige Landesregierung ersuchen, Ausländern, deren Abschiebung dringende humanitäre oder persönliche Gründe entgegenstehen, einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Die entsprechende, seit 1. Januar 2005 gültige Rechtsgrundlage (§ 23a AufenthG) sollte ursprünglich am 31. Dezember 2009 außer Kraft treten. Nach der Regelung darf die oberste Landesbehörde anordnen, dass in Einzelfällen auf der Grundlage eines entsprechenden Härtefallersuchens durch die Kommission einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer abweichend von den gesetzlichen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Einrichtung und Zusammensetzung der Kommissionen sowie die Ausgestaltung der Verfahren sind in den einzelnen Ländern jeweils durch Rechtsverordnungen geregelt.

Am Stichtag 31. Dezember 2008 besaßen insgesamt 4.567 ausländische Personen in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis nach der Härtefallregelung.⁵³

2.3.3 Unbegleitete Minderjährige und Gruppen mit besonderen Bedürfnissen

Verbesserung der statistischen Auswertung

Vor dem Hintergrund des Inkrafttretens der EU-Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken (vgl. Kap. 3.1) änderte das BAMF im Jahr 2008 die statistische Erfassung unbegleiteter minderjähriger Asylantragsteller. Bis einschließlich 2007 wurden lediglich unbegleitete Minderjährige unter 16 Jahren als solche statistisch erfasst. 16- und 17-jährige Asylantragsteller wurden zwar ebenfalls registriert, allerdings ohne die Merkmale „begleitet“ bzw. „unbegleitet“. Seit 2008 ist somit erstmals sichtbar, wie viele unbegleitete Minderjährige in diesem Jahr – unabhängig von der Frage ihrer asyl- bzw. ausländerrechtlichen Handlungsfähigkeit – einen Asylantrag in der Bundesrepublik Deutschland gestellt haben.⁵⁴

Entwicklung der Zahl der Asylanträge durch unbegleitete Minderjährige

Aufgrund der verbesserten Erkenntnisgewinnung ist sichtbar geworden, dass im Jahr 2008 beim BAMF 439 Asylanträge unbegleiteter Minderjähriger im Alter von 16 und 17 Jahren eingingen, sowie 324 Anträge von unbegleiteten Minderjährigen unter 16 Jahren. Gegenüber 2007 bedeuten diese Zahlen eine deutliche Steigerung. 2007 waren 180 Asylanträge unbegleiteter Minderjähriger unter 16 Jahren registriert worden. Die Hauptherkunftsländer unbegleiteter minderjähriger Antragsteller 2008 waren Irak, Vietnam und Afghanistan (2007: Irak, Äthiopien und Eritrea).

Markant erhöht hat sich im Jahresvergleich 2007 – 2008 auch die Schutzquote (vgl. dazu oben unter 2.3.2) bei unbegleiteten Minderjährigen. Betrug die Schutzquote bei unbegleiteten Minderjährigen (unter 16 Jahren) 2007 noch 10 %, lag sie 2008 bei 43,3 % (unbegleitete minderjährige Asylantragsteller bis einschließlich 17 Jahre). Die Steigerung ist insbesondere auf die zunehmende Zahl ira-

⁵³ Vgl. Bundestags-Drucksache [16/12029](#), S. 8.

⁵⁴ Die Ursache dafür, dass unbegleitete minderjährige Asylantragsteller im Alter von 16 und 17 Jahren vor 2008 nicht erfasst wurden, ist die „Verfahrensfähigkeit“ dieser Personen nach dem Asylverfahrensgesetz und dem Aufenthaltsgesetz. In beiden Gesetzen heißt es: „Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz ist [auch] ein Ausländer, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, sofern er nicht nach Maßgabe des Bürgerlichen Gesetzbuchs geschäftsunfähig oder im Falle seiner Volljährigkeit in dieser Angelegenheit zu betreuen und einem Einwilligungsvorbehalt zu unterstellen wäre“ (§ 12 Abs. 1 AsylVfG bzw. § 80 Abs. 1 AufenthG).

kischer Antragsteller zurückzuführen, sowie auf die Tatsache, dass das BAMF in Bezug auf religiöse Minderheiten aus dem Irak von einer Gruppenverfolgung ausgeht.

Diskussion um Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention

Am 3. Juni 2008 beantragten die Länder Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz im Deutschen Bundesrat, die Vorbehaltserklärung Deutschlands gegenüber dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) zurückzunehmen.⁵⁵ 1992 hatte die Bundesregierung in einer Erklärung klargestellt, dass das Übereinkommen nicht bedeute, dass die widerrechtliche Einreise oder der widerrechtliche Aufenthalt eines Ausländers in der Bundesrepublik erlaubt seien und dass das Recht der Bundesrepublik Deutschland, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen, durch die Konvention beschränkt würde. Mit diesem Vorbehalt sollte möglichen Fehl- oder Überinterpretationen, die im Zusammenhang mit der Kinderrechtskonvention denkbar sein könnten, vorgebeugt werden, etwa der Auffassung, Kinder aus allen Ländern der Welt hätten einen Anspruch auf Einreise in die Bundesrepublik und auf ein Bleiberecht.

Im Bereich Asyl und Flüchtlinge tätige Nichtregierungsorganisationen werten diese Vorbehaltserklärung jedoch schon seit Jahren als ein Anzeichen dafür, dass Deutschland dem Kindeswohl keinen Vorrang vor ausländerrechtlichen Restriktionen einräume, und fordern eine Rücknahme der Erklärung.

Die Länderkammer lehnte den Entschließungsantrag von Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2008 mehrheitlich ab.⁵⁶

2.3.4 Erwerbsmigration

Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz

In Fortführung der Kabinettsbeschlüsse von Meseberg vom 24. August 2007, den Zuzug von Ingenieuren zu erleichtern und die Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen zu verbessern, lancierte die Bundesregierung am 16. Juli 2008 ein Aktionsprogramm (vgl. Kap. 2.2). Ziel war es vor allem, die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte zu erleichtern, um einem drohenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Zur Umsetzung des Programms legte die Bundesregierung am 22. September 2008 den Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) vor⁵⁷, in dem zahlreiche weitere Sachverhalte neu geregelt wurden, die für Wirtschaftsmigration bzw. arbeitsmarktorientierte Zuwanderung von Bedeutung sind.

Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz wurde zügig beraten und nach Anrufung des Vermittlungsausschusses am 18. Dezember 2008 vom Bundestag und am 19. Dezember 2008 vom Bundesrat abschließend gebilligt.⁵⁸ Für die Zuwanderungspolitik der Bundesrepublik bedeutet das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Gesetz sowie die Novellierung entsprechender Verordnungen einen Schritt in Richtung eines flexibleren Ansatzes zur Steuerung der Arbeitsmigration. Folgende Regelungen wurden beschlossen:

- Die Einkommensgrenze für Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die wie andere Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG sofort ein Daueraufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis) erhalten können, wurde durch Änderung der Bemessungsgrundlage

⁵⁵ Vgl. Bundesrats-Drucksache [405/08](#).

⁵⁶ Vgl. Bundesrats-Drucksache [405/08\(B\)](#).

⁵⁷ Bundestags-Drucksache [16/10288](#).

⁵⁸ Gesetz zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) vom 20. Dezember 2008 ([BGBl. I, S. 2846](#)).

von 86.400 Euro (in den westlichen Bundesländern) auf 64.800 Euro (Referenzjahr 2009) gesenkt;⁵⁹

- die Mindestinvestitionssumme für ausländische Existenzgründer gemäß § 21 AufenthG wurde von 500.000 Euro auf 250.000 Euro weiter gesenkt;
- die maximale Beschäftigungsdauer von (nicht oder gering qualifizierten) Saisonbeschäftigten wurde von vier auf sechs Monate pro Jahr verlängert;
- zur besseren Nutzung der Potenziale von vollziehbar ausreisepflichtigen, aber geduldeten Ausländern können qualifizierte Geduldete unter bestimmten Voraussetzungen (neben bestimmten Qualifikationen gehört dazu der Nachweis von ausreichenden Sprachkenntnissen und Wohnraum sowie weitgehende Straffreiheit; siehe § 18 a Abs. 1 AufenthG) und mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung erhalten, die ihrer beruflichen Qualifikation entspricht; eine Vorrangprüfung findet dabei nicht statt. Gemäß der Beschäftigungsverfahrensverordnung kann Geduldeten ferner auch die Ausübung einer Beschäftigung in sonstigen Sektoren des Arbeitsmarktes erlaubt werden, wenn sie sich seit einem Jahr erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten haben; bei mindestens vierjährigem, ununterbrochenem Aufenthalt bzw. für eine Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf wird dabei auf die Vorrangprüfung seitens der Bundesagentur verzichtet (§ 10 BeschVerfV). Die Bedingungen zur Förderung der Berufsausbildung im Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. im Sozialgesetzbuch wurden dahingehend geändert, dass zukünftig auch Geduldete gefördert werden können, wenn sie sich seit mindestens vier Jahren ununterbrochen rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten.
- ebenfalls durch Änderung von Verordnungen wurde der Arbeitsmarktzugang für Hochqualifizierte erweitert: Auf der Grundlage der Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung konnten bereits seit dem 16. Oktober 2007 Fachkräfte mit ingenieurwissenschaftlicher Universitäts- oder Fachhochschulausbildung mit Schwerpunkt auf dem Gebiet des Maschinen- und Fahrzeugbaus oder der Elektrotechnik gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.⁶⁰ Diese Regelung wurde ausgeweitet und schließt seit dem 1. Januar 2009 Fachkräfte *aller* Studienrichtungen ein, die im Ausland einen Hochschulabschluss erworben haben. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie können sogar Fachkräfte ohne Hochschulabschluss beschäftigt werden, sofern ihre im Ausland erworbene Qualifikation mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss *vergleichbar* ist.⁶¹ In all diesen Fällen führt die Bundesagentur für Arbeit lediglich eine Prüfung der Arbeitsbedingungen und der Gehaltshöhe durch, nimmt jedoch keine Analyse des Arbeitsmarktes dahingehend vor, ob bevorrechtigte Bewerber zur Verfügung stehen.

Auswirkungen der Finanzkrise auf die Erwerbsmigration

Da der Arbeitsmarkt in der Regel nicht unmittelbar, sondern mit Verzögerungen auf die wirtschaftliche Entwicklung reagiert, sind die möglichen Auswirkungen der Ende 2008 einsetzenden internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Zuwanderung nach Deutschland noch nicht absehbar. Nach Angaben der OECD waren der Arbeitsmarkt und die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik im Januar 2009 noch nicht sichtbar von der Krise betroffen.⁶² Auch lagen zum Zeitpunkt der Fertigstellung die-

⁵⁹ Zu beachten ist, dass bestimmte Gruppen von Hochqualifizierten kein Mindesteinkommen nachweisen müssen, um eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Nach § 19 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 AufenthG sind dies Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen sowie Lehrpersonen und wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion.

⁶⁰ Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt vom 9. Oktober 2007 (BGBl I, S. 2337). Die Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung wurde zum 1. Januar 2009 aufgehoben und ist in der Beschäftigungsverordnung bzw. der Beschäftigungsverfahrensordnung aufgegangen (siehe Fußnoten 17, 18 und 61).

⁶¹ Zweite Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 19.12.2008 (BGBl. I, S. 2972).

⁶² Vgl. OECD (2009): International Migration Outlook, SOPEMI 2009, S. 15.

ses Berichts noch keine gesicherten Erkenntnisse über etwaige Auswirkungen der Krise auf die Zuwanderung nach Deutschland vor. Maßnahmen zur krisenbedingten Einschränkung des Zuzugs von Arbeitsmigranten wurden im Berichtszeitraum nicht durchgeführt. Vielmehr wird erwartet, dass es das im Januar 2009 in Kraft getretene Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz ermöglicht, flexibel auf Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und bei der Nachfrage der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften zu reagieren.

2.3.5 Familiennachzug

Rückgang der Zahl der erteilten Visa zum Ehegattennachzug

Im Jahr 2008 erteilten die deutschen Auslandsvertretungen weltweit 5,2 Prozent weniger Visa zum Zweck des Ehegattennachzugs als 2007. Dies geht aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag vom 17. Februar 2009 hervor.⁶³ Die Zuwanderung nach Deutschland aus Gründen des Familiennachzuges ist bereits seit einigen Jahren rückläufig. Von mehr als 85.000 erteilten Visa zur Familienzusammenführung im Jahr 2002 ist die Zahl auf 30.766 im Jahr 2008 gesunken. Der Rückgang ist u.a. darauf zurückzuführen, dass infolge der EU-Erweiterungsrounden zahlreiche vormals visapflichtige Staatsangehörige nunmehr Freizügigkeit genießen und daher bei der Familienzusammenführung nicht mehr in die Familiennachzugsstatistik eingehen. Der deutliche Rückgang der Zahlen 2008 kann ferner auch darauf zurückgeführt werden, dass ausländische Ehepartner von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen seit September 2007 vor der Einreise nach Deutschland einfache Sprachkenntnisse nachweisen müssen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Ausgenommen sind Ehepartner aus Staaten, die von der Visumpflicht befreit sind, etwa Australien, Japan oder USA.⁶⁴

Aus Sicht der Bundesregierung erleichtern bereits vor der Einreise nach Deutschland erworbene Sprachkenntnisse das Zurechtfinden des Ehegatten in Deutschland. Außerdem soll die Regelung dazu beitragen, dass Zwangsehen verhindert werden. Kritiker der Regelung halten indes fest, dass die Regelung zum Nachweis von Sprachkenntnissen für viele Ehegatten eine schwer zu überwindende Hürde sei. Insbesondere der Nachzug von Ehepartnern, die nicht lesen und schreiben können, werde verhindert.⁶⁵

2.3.6 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung

Einführung des Einbürgerungstests

Im Jahr 2008 wurden in Deutschland insgesamt 94.470 Ausländer eingebürgert. Dies entspricht einem Rückgang von 16,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr, in dem 113.030 Ausländer eingebürgert wurden. Damit setzte sich der seit dem Jahr 2000 sichtbare Abwärtstrend bei den Einbürgerungen fort, der lediglich im Jahr 2006 unterbrochen war.

Anfang Juli 2008 stellte das BMI die Inhalte des ersten bundesweit gültigen Einbürgerungstests vor. Seit 1. September 2008 ist das Bestehen des Tests eine der Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Rechtsgrundlage für den Einbürgerungstest ist § 10 Abs. 7 des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Die Details regelt die „Einbürgerungstestverordnung“ vom 5. August 2008.⁶⁶ Durchgeführt wird der Test vom BAMF in Zusammenarbeit mit rund 500 Volkshochschulen.

Im Rahmen des Einbürgerungstests werden Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland abgefragt. Bestanden hat, wer innerhalb einer Stunde mindestens 17 von 33 Multiple-Choice-Fragen korrekt beantwortet. 30 von insgesamt 300 möglichen Fragen gelten im ganzen Bundesgebiet und decken die Themengebiete „Leben in der Demokratie“, „Geschichte

⁶³ Bundestags-Drucksache [16/11997](#), S. 13.

⁶⁴ Vgl. [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#), S. 16.

⁶⁵ Vgl. [Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 10, Dezember 2008](#).

⁶⁶ [Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs](#) (Einbürgerungstestverordnung) vom 5. August 2008 ([BGBl. I, S. 1649](#)).

und Verantwortung“ und „Mensch und Gesellschaft“ ab. Hinzu kommen zehn mögliche Fragen zum jeweiligen Bundesland, beispielsweise Fragen zum Landeswappen oder zur Landeshauptstadt, von denen drei ausgewählt werden. An Volkshochschulen werden Vorbereitungskurse für den Einbürgerungstest angeboten. Die Durchführung des Tests kostet pro Teilnehmer 25 Euro. Er kann beliebig oft wiederholt werden.

Die Einführung des Tests war in Deutschland kontrovers diskutiert worden. Während Oppositionsparteien den Test als Versuch kritisierten, die Einbürgerung von Zuwanderern zu erschweren, erklärte der Bundesinnenminister, Deutschland sei großzügig bei der Gewährung der deutschen Staatsbürgerschaft, die Einbürgerung sei jedoch nicht voraussetzungslos. Strittig war auch die Auswahl bzw. Zusammenstellung der im Test enthaltenen Fragen hinsichtlich der deutschen Gesellschaftsordnung und Geschichte.⁶⁷

In den ersten zwei Monaten nach Einführung des Tests haben 9.000 Zuwanderer den Einbürgerungstest abgelegt. Einer Auswertung des BAMF zufolge haben davon rund 98 % bestanden.

Gesetzesänderung zur Rücknahme der deutschen Staatsangehörigkeit

Der Deutsche Bundestag hat am 13. November 2008 ein Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes beschlossen.⁶⁸ Mit einem entsprechenden Gesetzentwurf nahm die Bundesregierung Bezug auf zwei Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2006.⁶⁹ Demnach steht das in der Verfassung verankerte Verbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG) der Rücknahme einer durch Täuschung erwirkten rechtswidrigen Einbürgerung grundsätzlich nicht entgegen. Das Gericht hatte jedoch auf gesetzgeberischen Regelungsbedarf hingewiesen, unter anderem hinsichtlich bestimmter Fallkonstellationen (z.B. bei der Miteinbürgerung Dritter) sowie bezüglich der Befristung solcher Rücknahmeentscheidungen.

Auf dieser Grundlage hat der Gesetzgeber die Regelungen zur Rücknahme bzw. zum Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft im Staatsangehörigkeitsgesetz konkretisiert und erweitert. Demnach ist eine Rücknahme statthaft, wenn einer oder mehrere bestimmte Tatbestände erfüllt sind. Dazu gehören arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung sowie Entscheidungen, die durch bewusst unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt wurden, die für den Einbürgerungsantrag wesentlich waren. Das Gesetz beschränkt die Möglichkeit der Rücknahme einer deutschen Staatsbürgerschaft auf eine Zeitspanne von fünf Jahren nach der Einbürgerung. Weiterhin können auch miteingebürgerte Familienangehörige (Ehepartner, Kinder) von der Rücknahme betroffen sein. In diesen Fällen ist jedoch zu prüfen, ob die miteingebürgerte Person in der Zwischenzeit möglicherweise einen eigenen Einbürgerungsanspruch erworben hat oder haben könnte. Ferner muss abgewogen werden, ob und inwiefern sie schuldhaft an der arglistigen Täuschung, Drohung oder Bestechung bzw. an den wissentlich unrichtigen oder unvollständigen Angaben, die zur Einbürgerung geführt haben, beteiligt war. Bei der Ermessensausübung soll das Kindeswohl im Vordergrund stehen.

Feste Grundsätze wurden auf Anregung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Zusammenhang auch mit Bezug auf in Deutschland geborene Kinder eingeführt, die bei erfolgreicher Anfechtung der Vaterschaft eines deutschen Staatsbürgers (bei Drittstaatsangehörigkeit der Mutter) ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren können. In solchen Fällen ist ein Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft ausgeschlossen, wenn das Kind bereits älter als fünf Jahre ist. Bei jüngeren Kindern wird hingegen davon ausgegangen, dass diese entwicklungsbedingt noch kein Bewusstsein von ihrer Staatsangehörigkeit ausgebildet haben und damit die nachträgliche Entziehung keine Beeinträchtigung der deutschen Staatsangehörigkeit in ihrer Bedeutung als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit bedeuten kann.

⁶⁷ Vgl. [Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 6, August 2008](#).

⁶⁸ Die Gesetzesänderung trat am 6. Februar 2009 in Kraft; vgl. Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 5. Februar 2009 ([BGBl. I, S. 158](#)).

⁶⁹ Urteil vom 24. Mai 2006 ([2 BvR 669/04](#)); Nichtannahmebeschluss vom 24. Oktober 2006 ([2 BvR 696/04](#)).

Nach einem ergänzend eingefügten Paragraphen erfüllen erschlichene Einbürgerungen nunmehr explizit einen Straftatbestand: „Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer unrichtige oder unvollständige Angaben zu wesentlichen Voraussetzungen der Einbürgerung macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen eine Einbürgerung zu erschleichen“ (§ 42 StAG).

Register zu Entscheidungen in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) hat Ende 2008 ein neues Register zu Entscheidungen in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten (EStA) in Betrieb genommen. Das Register enthält gemäß § 33 des Staatsangehörigkeitsgesetzes Eintragungen über Entscheidungen zu Staatsangehörigkeitsurkunden, Entscheidungen zum gesetzlichen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit sowie Entscheidungen zu Erwerb, Bestand und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, die nach dem 31. Dezember 1960 und vor dem 28. August 2007 getroffen worden sind. Dazu dürfen u.a. folgende Daten in das Register aufgenommen werden: die Grundpersonalien des Betroffenen inklusive der Anschrift zum Zeitpunkt der Entscheidung, Art der Wirksamkeit und Tag des Wirksamwerdens der Entscheidung oder Urkunde oder des Verlustes der Staatsangehörigkeit sowie Bezeichnung, Anschrift und Aktenzeichen der Behörde, die die Entscheidung getroffen hat. Die für Fragen der Staatsangehörigkeit zuständigen Behörden müssen entsprechende Daten unverzüglich an das BVA übermitteln.

Durch das neue Register sollen aufwändige Recherchen zu früheren Entscheidungen überflüssig und die Bearbeitung von Anträgen zur Feststellung der Staatsangehörigkeit oder von Passanträgen im Ausland beschleunigt werden. Auch die deutschen Auslandsvertretungen können zu Fragen der Staatsangehörigkeit über das Register Auskünfte einholen.

Im Dezember 2008 wurde die Entwicklung des EStA-Registers mit einem externen Dienstleister abgeschlossen. Nach der Erprobung des Systems mit einigen Pilotbehörden im Januar 2009 steht das Register seit 9. Februar 2009 allen Staatsangehörigkeitsbehörden zur Verfügung.

Optionspflicht für Volljährige mit doppelter Staatsangehörigkeit

Mit Beginn des Jahres 2008 sind erstmals rund 3.300 junge Erwachsene in Deutschland, die neben der deutschen Staatsbürgerschaft eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, verpflichtet, sich innerhalb einer Frist von fünf Jahren für eine der beiden Staatsbürgerschaften zu entscheiden. Diese so genannte Optionspflicht geht auf die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) von 1999 zurück, als Elemente des *ius soli* im deutschen Recht verankert wurden. Demnach erhalten seit 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kinder von Ausländern automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft, wenn wenigstens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland lebt und eine Niederlassungserlaubnis besitzt. Falls das Kind allerdings qua Geburt auch eine fremde Staatsangehörigkeit der Eltern erhalten hat, so hat es mit Vollendung des 18. Lebensjahres – nach Aufforderung durch die zuständigen Behörden – eine schriftliche Erklärung darüber abzugeben, ob die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit angestrebt wird. Fällt die Wahl des Heranwachsenden auf die ausländische Staatsangehörigkeit, so geht die deutsche in der Regel verloren. Umgekehrt muss der oder die Heranwachsende die Aufgabe der ausländischen Staatsbürgerschaft nachweisen. Wird dieser Nachweis nicht bis spätestens zur Vollendung des 23. Lebensjahres erbracht, so geht die deutsche Staatsbürgerschaft automatisch verloren. Jedoch wird in bestimmten Fällen auf schriftlichen Antrag, der nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden kann, eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine Entlassung aus der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder unzumutbar schwierig ist, ein einschlägiger völkerrechtlicher Vertrag mit einem Drittstaat besteht oder wenn der Ausländer die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt.⁷⁰

⁷⁰ Vgl. §§ 12 und 29 des [Staatsangehörigkeitsgesetzes](#) in der im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 158) geändert worden ist.

Für die seit 2000 geborenen Doppelstaatsbürger beginnt die Optionspflicht im Jahr 2018. Die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts enthielt jedoch auch eine Übergangsregelung, nach der auf Antrag auch ausländische Kinder den deutschen Pass erhalten konnten, die zum Stichtag 1. Januar 2000 unter zehn Jahre alt waren. Davon profitierten damals insgesamt fast 50.000 Kinder. Im Laufe des Jahres 2008 sind rund 3.300 dieser Heranwachsenden – der Geburtsjahrgang 1990 – volljährig geworden und mussten von den Behörden angeschrieben werden. Sollten einige davon ihrer Optionspflicht bis zur Vollendung des 23. Lebensjahrs nicht nachgekommen sein, müssen nach gegenwärtigen Rechtslage ab dem Jahr 2013 von Amts wegen die ersten Verfahren zum Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit betrieben werden. Nach gegenwärtiger Rechtslage ergibt sich eine Gesamtzahl von rund 320.000 Personen, die im Zeitraum 2008 bis 2024 optionspflichtig werden.⁷¹

2.3.7 Integration

Mit dem im August 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wurden u.a. Veränderungen in Kapitel 3 des Aufenthaltsgesetzes („Integration“) vorgenommen. Durch die Neuregelungen wurde das Prinzip des „Förderns und Forderns“ eingeführt, um klarzustellen, dass neben der staatlichen Förderung der Integration auch den Ausländern mit Bleibereichtsperspektive Integrationsleistungen abverlangt werden. Zu ihren eigenen Anstrengungen im Integrationsprozess gehören insbesondere der Erwerb ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache, die Achtung des Gewaltmonopols des Staates, die Anerkennung der Werteordnung des Grundgesetzes und der Glaubens-, Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Als gesetzliche Zielbestimmung wurde die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs (Sprachniveau B1 GER) festgehalten. Zugleich wurde der Kreis der zu den Integrationskursen zugelassenen Personen auf jüdische Zuwanderer und integrationsbedürftige Deutsche erweitert.

Ausländer, die andere Personen an deren Integrationsbemühungen hindern bzw. desintegrierend agieren, können ausgewiesen werden. Die Nichtbefolgung der Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs wird als Ordnungswidrigkeit verfolgt.

Im Dezember 2008 erschien eine überarbeitete Fassung des „Konzeptes für einen bundesweiten Integrationskurs“. Dies war aufgrund der Neufassung der Integrationskursverordnung notwendig geworden. Neu aufgenommen wurden Beschreibungen des Einstufungssystems, der Wiederholungsmöglichkeit sowie der standardisierten Testverfahren, die 2009 eingeführt werden (siehe auch Kap. 2.2 „Dritter Integrationsgipfel und Nationaler Integrationsplan“).

Die Zahl der Teilnehmer an Integrationskursen stieg von rund 114.000 Personen im Jahr 2007 auf rund 121.000 im Jahr 2008. Die Teilnehmer waren mehrheitlich Frauen (66,7 %).

2.3.8 Illegale Migration

Strategiezentrum „illegale Migration“ (GASIM)

Das im Mai 2006 vom BMI eingerichtete „Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration“ (GASIM), eine Kooperationsplattform unter Federführung der Bundespolizei, war im Jahr 2008 Gegenstand mehrerer parlamentarischer Anfragen im Deutschen Bundestag. Dabei ging es unter anderem um in einer Fernsehsendung erhobene Vorwürfe, im GASIM würden widerrechtlich personenbezogene Daten erhoben und gespeichert. Die Vorwürfe wurden vom BMI zurückgewiesen.

Auch versuchten Abgeordnete des Deutschen Bundestags, genauere Informationen über die Arbeit des Strategiezentrams zu gewinnen. In einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage machte die Bundesregierung klar, dass im Jahre 2007 insgesamt 40 Personen im GASIM arbeiteten, darunter Mitarbeiter des BMI, des Bundeskriminalamts (BKA), der Bundespolizei (BPol), des BAMF, des Bundes-

⁷¹ Die vorliegenden Daten beziehen sich auf 2006; vgl. Bundestags-Drucksache [16/8092](#).

nachrichtendienst (BND) und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), einer Einheit des Zolls. Anlassbezogen sind auch das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Verfassungsschutz im GASIM personell vertreten.

Die im GASIM vertretenen Behörden erstellen unterschiedliche Arbeitsprodukte zu aktuellen Aspekten illegaler Migration mit Bezügen zu Deutschland. Diese werden den Fachressorts der Bundesregierung, insbesondere dem BMI und den Bedarfsträgern von Bund und Ländern über die Kooperationsbehörden zur Verfügung gestellt. Das GASIM führt selbst keine operativen Maßnahmen hinsichtlich der Bekämpfung illegaler Migration durch. Die Arbeitsergebnisse des GASIM können aber im Rahmen von Maßnahmen anderer Behörden Verwendung finden.⁷²

Bilanz zur Erweiterung des Schengen-Raums

Im Juni 2008 zog Bundesinnenminister Schäuble eine positive Bilanz der Erweiterung des Schengen-Raums. Am 21. Dezember 2007 waren die stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie weiteren EU-Staaten entfallen. Zu Beginn des Jahres 2008 wurde daraufhin zunächst ein Ansteigen der illegalen Einreisen nach Deutschland verzeichnet. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass Personen mit einem nur für Polen bzw. die Tschechische Republik gültigen Visum versuchten, in den Schengenraum einzureisen, obwohl ihre Visa hierzu nicht berechtigten. Im weiteren Verlauf entwickelten sich die Zahlen dann rückläufig. Aus Sicht des BMI zeigt diese Entwicklung, dass auch ohne stationäre Grenzkontrollen ein wirksamer Grenzschutz möglich ist.⁷³

Europaweite Polizeiaktion zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Vom 24. bis 29. September 2008 fand auf Initiative der französischen EU-Ratspräsidentschaft eine europaweite Fahndungsmaßnahme auf dem Gebiet der Eisenbahnen statt. Ziel der in der Presse und von Oppositionsparteien kritisch beleuchteten Aktion war laut Bundesregierung, die polizeiliche Zusammenarbeit zu fördern und die Kontrollen in Zügen und Bahnhöfen zu intensivieren. Der Initiative folgten 17 Mitgliedstaaten, darunter Deutschland. Die Bundespolizei, welche in Deutschland für grenz- und bahnpolizeiliche Aufgaben zuständig ist, stellte im Rahmen der Aktion 149 Fälle unerlaubter Einreise oder unerlaubten Aufenthalts fest. Darüber hinaus wurden Diebstähle, Leistungerschleichen, Sachbeschädigungen und Körperverletzungen festgestellt. „Schleuser“ wurden im Rahmen der Aktion nicht gefasst.⁷⁴

Gesetzgeberische Maßnahmen auf dem Gebiet der illegalen Migration sind 2008 abgesehen vom Gesetz zur Anfechtung von „Scheinvaterschaften“ (vgl. Kap. 2.3.1) nicht zu vermerken.

2.3.9 Maßnahmen gegen Menschenhandel

Bundeslagebild Menschenhandel

Seit 1999 erstellt das Bundeskriminalamt (BKA) jedes Jahr ein „Bundeslagebild“ zum Thema Menschenhandel. Der am 15. Juli 2008 vorgestellte Bericht erfasst im Jahr 2007 durchgeführte Ermittlungen. 2007 wurden demnach 454 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in Deutschland abgeschlossen. Dies bedeutet einen Anstieg um 29% gegenüber dem Vorjahr (2006: 353). Die Anzahl der registrierten Opfer war jedoch mit 689 um 11% niedriger als 2006 (775).

Wie bereits in den Vorjahren stammte auch 2007 der Großteil der Opfer mit 89% (614 von 689) aus europäischen Ländern. Bei den ausländischen Opfern wurde eine auffällige Steigerung bei bulgari-

⁷² Vgl. Bundestags-Drucksache [16/8482](#).

⁷³ Vgl. „[Bundespolizei hat ihre Aufgaben gut erfüllt – Bundesminister Dr. Schäuble zieht positive Zwischenbilanz nach der Schengen-Raum-Erweiterung](#)“, Pressemitteilung des BMI, 21. Juni 2008.

⁷⁴ Vgl. Bundestags-Drucksache [16/11576](#).

schen, ungarischen und nigerianischen Staatsangehörigen festgestellt. Die Zahl der wegen Verdachts des Menschenhandels registrierten Tatverdächtigen stieg 2007 gegenüber dem Vorjahr ebenfalls an. Mit 714 Tatverdächtigen wurden 8% mehr als 2006 festgestellt. Bei den Tatverdächtigen dominierten 2007 mit einem Anteil von 48% weiterhin deutsche Staatsangehörige (344 von 714 Tatverdächtigen). Den größten Anteil der ausländischen Tatverdächtigen bildeten türkische und bulgarische Staatsangehörige. Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft ist erst seit 2005 ein Straftatbestand. Dem „Bundeslagebild“ zufolge ist eine abschließende Bewertung solcher Fälle im Jahr 2007 nur bedingt möglich. Es wurden insgesamt 92 Fälle registriert, während es 2006 nur 78 waren. Dies entspricht einer Steigerung um 18%.

Das „Bundeslagebild“ hält auch fest, dass die (illegale) Arbeitsaufnahme in Deutschland ein wesentlicher Antrieb für Migration ist. Es zeige sich, dass die Delikte schwerpunktmäßig im Gaststättengewerbe und in privaten Haushalten verübt würden.⁷⁵

Vertrag über Polizeizusammenarbeit mit Belgien, Frankreich und Luxemburg

Am 24. Oktober 2008 unterzeichneten die Innen- und Justizminister Deutschlands, Belgiens, Frankreichs und Luxemburgs einen Vertrag zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen ihren jeweiligen Polizei- und Zollbehörden. Seit der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens 1990 hat sich die Polizei- und Zollzusammenarbeit in dieser durch einen regen Personen- und Warenverkehr gekennzeichneten Region Europas fortentwickelt. Mit dem nunmehr geschlossenen Vertrag wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Staaten weiter intensiviert. Ziel dabei ist es, die Sicherheit in den Grenzgebieten und die Möglichkeiten zur Bekämpfung der gravierendsten Formen der Schwermriminalität zu verbessern. Dazu gehören auch der Menschenhandel und Schleusungsdelikte. Das Gemeinsame Zentrum hat seinen Sitz in Luxemburg und besteht vorerst aus 31 Mitarbeitern, davon die meisten aus Frankreich.⁷⁶

Auf der gesetzgeberischen Ebene gab es im Jahr 2008 keine für das Themenfeld Menschenhandel relevanten Entwicklungen.

2.3.10 Rückkehrmigration

Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens mit Syrien

Am 14. Juli 2008 wurde zwischen Syrien und der Bundesrepublik Deutschland ein bilaterales Rückübernahmeabkommen und ein Durchführungsprotokoll unterzeichnet. Die Vereinbarung ermöglicht, sowohl ausreisepflichtige Staatsangehörige der anderen Vertragspartei als auch Drittstaatsangehörige und Staatenlose ins jeweilige Hoheitsgebiet zurückzuführen. Für die deutsche Anwendungspraxis sind vor allem die Art. 2 des Abkommens und 5 II des Durchführungsprotokolls bedeutsam. Diese regeln die Übernahme staatenloser Personen und die Frage, durch welche Dokumente der Aufenthaltsnachweis erbracht wird. Das Rückübernahmeabkommen ist am 3. Januar 2009 in Kraft getreten.

Derzeit gelten rund 30 Rückübernahmeabkommen, die Deutschland bilateral mit anderen Staaten abgeschlossen hat. Geographisch sind sie überwiegend auf ost- und südosteuropäische Länder konzentriert. Daneben wurden seit 2002 auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft eine Reihe von Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger abgeschlossen, die entsprechend für alle Mitgliedstaaten der EU gelten. Derzeit sind bereits elf solcher EU-Verträge in Kraft; ein Rückübernahmeabkommen mit Pakistan wurde im September 2008 paraphiert.⁷⁷

⁷⁵ Vgl. Bundeskriminalamt (2008): [Menschenhandel – Bundeslagebild 2007](#), pressefreie Kurzfassung, Wiesbaden: BKA.

⁷⁶ Vgl. [„Unterzeichnung eines Vertrags über Polizei- und Zollzusammenarbeit zwischen Deutschland, Belgien, Frankreich und Luxemburg“](#), Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, 24.10.2008.

⁷⁷ Vgl. die entsprechende [Aufstellung des BMI](#).

2.3.11 Sonstiges

Altfallregelung

Im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 („Richtlinienumsetzungsgesetz“) hatte der Gesetzgeber eine befristete „Altfallregelung“ für langfristig geduldete Migranten geschaffen, die Integrationsleistungen erbracht haben (§ 104a AufenthG). Ziel dieser Regelung war es, dem Bedürfnis der jahrelang geduldeten und hier integrierten Migranten nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung zu tragen. Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf Basis der Altfallregelung ist, dass sich ein Ausländer zum Stichtag 1. Juli 2007 acht bzw. sechs Jahre (falls ein oder mehrere minderjährige Kinder im Haushalt leben) ununterbrochen erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufgehalten hat, über mündliche Deutschkenntnisse verfügt und keine Straftaten begangen hat. Das Aufenthaltsrecht ist zunächst bis 31. Dezember 2009 befristet. Verlängert wird die Aufenthaltserlaubnis nur dann, wenn der Ausländer nachweisen kann, dass er seinen Lebensunterhalt nicht nur vorübergehend selbst gesichert hat und überwiegend erwerbstätig war. Zusätzlich wurde auch eine Rechtsgrundlage für den eigenständigen Aufenthalt integrierter Kinder geschaffen, deren Eltern die Voraussetzungen der Altfallregelung nicht erfüllen und aus dem Bundesgebiet ausreisen; hierzu muss jedoch die Personensorge gewährleistet sein (§ 104b AufenthG).

Nach Angaben der Bundesländer wurden zwischen 28. August 2007 (Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes) und 31. Dezember 2008 insgesamt 33.693 Aufenthaltserlaubnisse nach der gesetzlichen Altfallregelung erteilt. In 7.091 Fällen wurden Staatsangehörige Serbiens oder des Kosovo begünstigt, in 4.615 Fällen Personen aus Serbien und Montenegro sowie in 2.733 Fällen Migranten aus der Türkei.⁷⁸ Auch wenn diese Zahlen auf einen ersten Blick für einen Erfolg der Altfallregelung sprechen, da eine beträchtliche Zahl bisher geduldeter Zuwanderer eine Aufenthaltserlaubnis bekam, wurde gegen Ende des Jahres 2008 auch Kritik laut. So wurde im Deutschen Bundestag darauf hingewiesen, dass bisher lediglich ein Viertel aller theoretisch in Frage kommenden „Duldungsfälle“ ein vorläufiges Bleiberecht (z.B. Aufenthaltserlaubnis auf Probe) erhalten habe. Außerdem bestehe die Gefahr, dass viele der von der Altfallregelung Begünstigten mit Ablauf der Befristung wieder in die Duldung „zurückfallen“ könnten, da sie die Anforderung der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts aufgrund der angespannten Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht erfüllen könnten.⁷⁹ Für die von der Aufenthaltserlaubnis auf Probe begünstigten Ausländer bedeutet die Erfordernis der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts, dass sie vermeiden müssen, sozialstaatliche Leistungen in Anspruch zu nehmen.

⁷⁸ Vgl. Bundestags-Drucksache [16/12029](#).

⁷⁹ Vgl. Frankfurter Rundschau, 25. März 2009.

3 Umsetzung von EU-Gesetzgebung in nationales Recht

3.1 Umsetzung von EU-Gesetzgebung 2008

Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig (BVerwG) hat im Jahr 2008 in zwei Verfahren den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in Luxemburg angerufen. Die dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen betreffen die Auslegung der Qualifikationsrichtlinie (QualfRL).⁸⁰ Diese dient u.a. der Angleichung der rechtlichen Voraussetzungen von Entstehung und Verlust der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention innerhalb der Europäischen Union. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union im August 2007 umgesetzt.⁸¹ Die betreffenden Verfahren wurden bis zur Entscheidung durch den EuGH ausgesetzt. Außerdem hat das BVerwG in einer Grundsatzentscheidung Vorgaben für die praktische Umsetzung von Art. 15 c der Qualifikationsrichtlinie gemacht.

Auslegung der Qualifikationsrichtlinie: Widerruf der Flüchtlingsanerkennung

Mit Beschluss vom 7. Februar 2008 hat das BVerwG dem EuGH die Frage vorgelegt, ob der Widerruf der Flüchtlingsanerkennung nach der Qualifikationsrichtlinie schon dann möglich ist, wenn die Umstände, aufgrund derer die Anerkennung erfolgte, weggefallen sind und der Flüchtling im Falle einer Rückkehr in sein Heimatland auch nicht aus anderen Gründen Verfolgung befürchten muss, oder ob weitergehende Anforderungen zu stellen sind. Derartige Anforderungen könnten darin bestehen, dass eine prinzipiell schutzmächtige Herrschaftsgewalt im Heimatstaat vorhanden sein muss und, anders als nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG, dem Ausländer dort auch keine sonstigen Gefahren etwa im Hinblick auf die allgemeine Sicherheitslage oder die allgemeinen Lebensbedingungen drohen. Darüber hinaus dient die Vorlage der Klärung, ob in derartigen Widerrufsfällen die Gefahr neuer andersartiger Verfolgung nach denselben Prognosemaßstäben wie bei Neuansuchen zu beurteilen ist.

Auslegung der Qualifikationsrichtlinie: Ausschlussgründe

Am 14.10.2008 hat das BVerwG sich mit der Frage an den EuGH gewandt, ob der Kläger wegen terroristischer Aktivitäten vor seiner Einreise nach Deutschland von der Anerkennung als Flüchtling und als Asylberechtigter ausgeschlossen ist. Der Kläger ist türkischer Staatsangehöriger und hat zwischen 1993 und 1995 in der Türkei den bewaffneten Kampf einer linksextremistischen Organisation aktiv unterstützt, die auf der Liste der Terrororganisationen des Rates der Europäischen Union steht und terroristische Methoden anwendet.

Dazu hat das BVerwG dem EuGH mehrere Fragen zur Auslegung der Ausschlussgründe nach der Qualifikationsrichtlinie vorgelegt. Mit der Vorlage soll zunächst geklärt werden, ob eine schwere nichtpolitische Straftat oder eine Zuwiderhandlung gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen im Sinne des Art. 12 Abs. 2 Buchst. b und c der Qualifikationsrichtlinie vorliegt, wenn der Antragsteller einer Organisation angehört hat, die im Verzeichnis der Personen, Vereinigungen und Körperschaften im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus aufgeführt ist und terroristische Methoden anwendet, und der Antragsteller den bewaffneten Kampf dieser Organisation aktiv unterstützt hat. Für den Fall, dass dies zu bejahen ist, wird gefragt, ob der Ausschluss von der Flüchtlingsanerkennung nach Art. 12 Abs. 2 Buchst. b und c der Qualifikationsrichtlinie voraussetzt, dass von dem Antragsteller weiterhin eine Gefahr ausgeht. Falls dies nicht verlangt wird, ist zu klären, ob der Ausschluss von der Flücht-

⁸⁰ [Richtlinie 2004/83/EG](#) („Qualifikationsrichtlinie“).

⁸¹ Vgl. [Bericht 2007 über Migration und Asyl](#), S. 27.

lingsanerkennung nach Art. 12 Abs. 2 Buchst. b und c der Qualifikationsrichtlinie eine auf den Einzelfall bezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung voraussetzt. Hieran schließt sich weiterer Klärungsbedarf zu folgenden Fragen an:

- Wäre bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen, dass der Antragsteller Abschiebungsschutz nach Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 oder nach nationalen Bestimmungen genießt?
- Ist der Ausschluss nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen unverhältnismäßig?
- Ist es im Sinne des Art. 3 der Qualifikationsrichtlinie mit der Richtlinie zu vereinbaren, dass der Antragsteller trotz Vorliegens eines Ausschlussgrundes nach Art. 12 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie einen Anspruch auf Asyl nach nationalem Verfassungsrecht hat?

Auslegung der Qualifikationsrichtlinie: Subsidiärer Schutz

Eine Grundsatzentscheidung des BVerwG vom 24. Juni 2008⁸² führte zu Änderungen in der Entscheidungspraxis zum subsidiären Schutz und zu einer Konkretisierung der Anwendung des Art. 15 c der Qualifikationsrichtlinie.

Das Bundesverwaltungsgericht gibt vor, dass beim subsidiären Schutz nunmehr zwischen einer Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage und einer Schutzgewährung auf nationaler Grundlage zu unterscheiden ist. Aufgrund der weitergehenden Rechte, die sich an die europarechtlichen Schutzformen anschließen, sind diese vorrangig vor den nationalen Schutzformen zu prüfen.

Die Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage umfasst die Bestimmungen, welche Art. 15 der Qualifikationsrichtlinie in das deutsche Recht übertragen. Dies sind:

- Schutz vor Folter gem. Art. 15 b QualfRL: § 60 Abs. 2 AufenthG;
- Schutz vor Todesstrafe gem. Art. 15 a QualfRL: § 60 Abs. 3 AufenthG;
- Schutz vor Gefahren im Rahmen eines bewaffneten Konflikts gem. Art. 15 c QualfRL: § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG.

Nachrangig zu prüfende nationale Schutzformen sind insbesondere:

- Schutz vor Abschiebung, wenn diese in Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 unzulässig wäre: § 60 Abs. 5 AufenthG;
- Absehen von einer Abschiebung, wenn erhebliche sonstige individuelle Gefahren drohen (z.B.: schwere Gesundheitsverschlechterung durch fehlende Behandlung im Herkunftsland): § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG.

Hinsichtlich der Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 und 3 AufenthG ergeben sich keine Änderungen zur bisherigen Entscheidungspraxis. Trotz teilweise geringfügig abweichender Formulierung entspricht auch § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG den Vorgaben des Art. 15 c Qualifikationsrichtlinie.

Die Anwendung des § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG setzt einen internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt voraus; dies ist nach völkerrechtlichen Kriterien zu beurteilen. Unter Heranziehung des Art. 1 Nr. 1 Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 ist das Vorliegen eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts jedenfalls dann zu bejahen, wenn gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen nationalen Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, und jedenfalls dann zu verneinen, wenn es sich lediglich um innere Unruhen und Spannungen wie Tumulte oder vereinzelt auftretende Gewalttaten o. ä. handelt (Art. 1 Nr. 2 Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949). Ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt ist außerdem auch dann anzunehmen, wenn die Situation zwischen den beiden von Art. 1 Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 definierten Grenzen liegt. Die bewaffneten Aus-

⁸² BVerwG [10 C 43.07](#).

einandersetzungen müssen hierfür ein gewisses Maß an Intensität und Dauerhaftigkeit erreichen. Hin- gegen muss sich ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt nicht auf das gesamte Staatsgebiet er- strecken.

Der Schutzsuchende muss Angehöriger der Zivilbevölkerung sein. Dieser Begriff ist in Abgrenzung zu Kriegsteilnehmern zu definieren und umfasst daher Personen, die sich nicht aktiv mit Waffen an den Feindseligkeiten beteiligt haben. Der Antragsteller muss im Rahmen des Konflikts aufgrund will- kürlicher Gewalt einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben ausgesetzt sein. Die im Rahmen eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts drohenden allgemeinen Gefahren erreichen normalerweise noch nicht ein solches Ausmaß, dass alle Bewohner des betroffenen Gebiets ernsthaft persönlich, also individuell, betroffen sind (vgl. Erwägungsgrund 26 der Qualifikationsrichtlinie). Durch eine Verdichtung der mit dem bewaffneten Konflikt verbundenen Gefahren kann aber der er- forderliche Gefährdungsgrad eingetreten sein.

Die Einschätzung des BVerwG stimmt mit den Vorgaben des EuGH in der Entscheidung im Vorab- entscheidungsersuchen des Nederlandse Raad van State vom 17. Februar 2009 überein.⁸³ Der EuGH verlangt einen den bestehenden bewaffneten Konflikt kennzeichnenden Grad an willkürlicher Gewalt, der ausnahmsweise ein so hohes Niveau erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Zivilperson bei Rückkehr allein durch ihre Anwesenheit im Konfliktgebiet tatsächlich Ge- fahr liefe, einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt zu sein. Eine allgemeine Gefahr kann sich zudem auch durch individuelle gefahrerhöhende Umstände in der erforderlichen Weise zuspitzen. Auch dies entspricht der Auslegung des EuGH, wonach der erforderliche Grad willkürlicher Gewalt umso geringer sein kann, je mehr der Schutzsuchende möglicherweise belegen kann, dass er aufgrund von in seiner persönlichen Situation liegenden Umständen spezifisch betroffen ist. Eine Anwendung dieser Auslegungsgrundsätze zu § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG bzw. Art. 15 c QualfRL kommt in der Praxis derzeit in Betracht für die Herkunftsländer Afghanistan, Demokratische Republik Kongo, Irak, Somalia, Sri Lanka sowie Sudan.

Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken

2008 war das erste Berichtsjahr für die Umsetzung der Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz.⁸⁴ Als Datenlieferant an die EU-Statistikagentur Eurostat ist hinsichtlich der Artikel 4 (Statistiken über internationalen Schutz) und 6 (Statistiken über Aufenthalts- titel und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen) der Verordnung das BAMF tätig. Andere Daten zum Migrationsgeschehen in Deutschland (z.B. zur Wohnbevölkerung oder zur Bekämpfung der ille- galen Einreise), die gemäß der Verordnung nunmehr an Eurostat zu melden sind, werden von der Bundespolizei und dem Statistischen Bundesamt geliefert.

EMN-Rechtsgrundlage

Am 14. Mai 2008 entschied der Rat der EU, das bislang nur in Projektform arbeitende Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) als eine permanente Struktur einzurichten. Hauptziel des EMN ist gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Ratsentscheidung⁸⁵ die Deckung des Informationsbedarfs der Gemeinschafts- organe sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten zur Migrations- und Asylthematik durch Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migrati- on und Asyl, um die diesbezügliche Politikgestaltung in der Europäischen Union zu unterstützen. Das EMN setzt sich aus von den jeweiligen Mitgliedstaaten benannten „Nationalen Kontaktstellen“ und der EU-Kommission zusammen und wird von einem Lenkungsausschuss geleitet. Dieser besteht aus

⁸³ Rechtssache C-465/07 ([Abl. C 90, S. 24](#)).

⁸⁴ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeit- nehmer ([Abl. L 199, S. 23](#)).

⁸⁵ Entscheidung des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks ([2008/381/EG](#)).

je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats und einem Vertreter der Kommission, die von zwei wissenschaftlichen Experten unterstützt werden.

Die Nationale Kontaktstelle des EMN in Deutschland, die bereits in der Projektphase vor der Verabschiedung der Rechtsgrundlage durch den Rat eingerichtet wurde, ist – benannt durch das BMI – beim BAMF angesiedelt.

Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Umsetzung der EU-Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen⁸⁶ war in Deutschland im Jahr 2008 noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Richtlinie legt die Vorschriften fest, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in seinem Hoheitsgebiet an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen knüpft, für den Zugang zu diesem Beruf die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen anerkennt. Die Richtlinie betrifft nicht nur EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat einen reglementierten Beruf ausüben wollen, sondern in bestimmten Fällen auch Drittstaatsangehörige, deren Qualifikation in einem Mitgliedstaat anerkannt wurde.

Die Umsetzungsfrist ist am 20. Oktober 2007 abgelaufen. Seither hat die Anerkennung einer Qualifikation im Hinblick auf den Zugang zu einem reglementierten Beruf auf der Grundlage des durch die Richtlinie geschaffenen Systems zu erfolgen. Die Kernbestandteile dieses Systems sind folgende Regeln:

- Bei Berufen, deren Ausbildungsanforderungen harmonisiert wurden (Ärzte, Krankenschwestern und Krankenpfleger, Hebammen, Tierärzte, Zahnärzte, Apotheker sowie Architekten), werden Qualifikationen automatisch anerkannt.
- Bei bestimmten künstlerischen Berufen, Handwerks- und Industrierufen beruht die Anerkennung in erster Linie auf der Berufserfahrung. Wenn ein Migrant eine Berufserfahrung der in der Richtlinie vorgeschriebenen Dauer besitzt, erfolgt die Anerkennung ebenfalls automatisch.
- Für Berufstätige in den Bereichen Kunst, Handwerk und Industrie ohne die in der Richtlinie geforderte Berufserfahrung und für alle Berufe, deren Ausbildungsanforderungen nicht harmonisiert wurden, gilt die Regelung, dass die Anerkennung grundsätzlich automatisch erfolgt. Werden jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Ausbildungen festgestellt, die nicht durch Berufserfahrung, lebenslanges Lernen o.ä. ausgeglichen werden, so können Ausgleichsmaßnahmen (Eignungsprüfung oder Anpassungslehrgang) verlangt werden.

Die Umsetzung der Bestimmungen ist auf Ebene der Länder, die in Deutschland für die Durchführung der Anerkennungsverfahren reglementierter Berufe zuständig sind, teilweise noch in Arbeit. Insgesamt erfordert die Richtlinie Abänderungen in über 100 Gesetzen und Verordnungen auf Bundes- und Landesebene. Die Länder sind gegenwärtig dabei, die in der Richtlinie geforderte Einführung einer Defizitprüfung im Rahmen von Anerkennungsverfahren zu implementieren und handhaben dies unterschiedlich, teilweise auch von Beruf zu Beruf. So haben mehrere Länder im Lauf des Jahres 2008 beispielsweise Gesetzesänderungen hinsichtlich der Anerkennung der Qualifikationen von Lehrern vollzogen oder Verordnungen erlassen, um den Vorgaben der Richtlinie nachzukommen.⁸⁷

EUGH-Urteil zur Datenspeicherung von Unionsbürgern

Im deutschen Ausländerzentralregister (AZR) werden personenbezogene Daten von Ausländern, die sich für einen Zeitraum von über drei Monaten in der Bundesrepublik aufhalten, erfasst. Das Ausländerzentralregister wird vom BAMF in Nürnberg geführt. Verarbeitet und genutzt werden die Daten im

⁸⁶ Richtlinie [2005/36/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

⁸⁷ Vgl. [Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht, Dezember 2008](#), S. 27-31.

Auftrag und nach Weisung des BAMF durch das Bundesverwaltungsamt (BVA). Das Register soll den Sicherheits-, Polizei- und Justizbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Bekämpfung und Aufklärung strafbarer oder die öffentliche Sicherheit gefährdender Handlungen helfen. Daneben dient es statistischen Zwecken.

Der EuGH hat mit Urteil vom 16. Dezember 2008 in der Rechtssache Heinz Huber gegen Bundesrepublik Deutschland⁸⁸ entschieden, dass nur solche personenbezogene Daten erfasst werden dürfen, die zur Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften für Unionsbürger unbedingt erforderlich sind. Die Verarbeitung und Speicherung der Daten von Unionsbürgern zu statistischen Zwecken oder zur Bekämpfung der Kriminalität entspreche nicht dem Erforderlichkeitsgebot im Sinne der europäischen Datenschutzrichtlinie⁸⁹ und verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht.

Der Kläger, ein österreichischer Staatsangehöriger, sah sich durch die Speicherung von ihn betreffenden Daten im AZR diskriminiert, insbesondere deshalb, weil es keine entsprechende Datenbank für deutsche Staatsangehörige gibt, beantragte er die Löschung dieser Daten. Aufgrund des Urteils des EUGH hat das BMI Anfang des Jahres 2009 das BAMF und das BVA angewiesen, die Daten von Unionsbürgern im AZR vorläufig nur noch unter Beachtung des Urteils zu speichern und zu übermitteln. Ob bzw. in welcher Form die Erfassung der Daten von Unionsbürgern im AZR dauerhaft verändert wird, wird vom BMI geprüft.⁹⁰

3.2 Erfahrungen mit der Umsetzung von EU-Gesetzgebung

Da die Kernbestandteile der EU-Richtlinien im Bereich Asyl schon mit dem Zuwanderungsgesetz (Inkrafttreten: 1. Januar 2005) und dem Richtlinienumsetzungsgesetz (Inkrafttreten: 28. August 2007) umgesetzt wurden, fand im Jahr 2008 keine umfassendere Debatte über die Umsetzung von EU-Gesetzgebung mehr statt. Punktuell wird in Fachkreisen und in der Politik jedoch nach wie vor ausgewertet, inwieweit sich durch EU-Vorgaben Veränderungen in den Politikbereichen Migration und Asyl ergeben haben. Hinsichtlich der Asylgewährung wird mitunter die Ansicht vertreten, Verfolgung durch nicht staatliche Akteure werde seit Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie in deutsches Recht stärker berücksichtigt als früher. Im Ergebnis habe sich daher auch die Schutzquote bei Asylbewerbern erhöht. Aus Sicht der Bundesregierung wurden mit dem Zuwanderungs- und dem Richtlinienumsetzungsgesetz „erhebliche Verbesserungen im Bereich des Flüchtlingsschutzes“ erzielt. Diese Verbesserungen beträfen neben der stärkeren Berücksichtigung von Verfolgung durch nicht staatliche Akteure und geschlechtsspezifische Verfolgung auch den „Flüchtlingsschutz für Asylbewerber, die den Militärdienst wegen völkerrechtswidriger Handlungen verweigern“, sowie die Gewährung subsidiären Schutzes für von internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikten Betroffene“.⁹¹

Auch Nichtregierungsorganisationen wie z.B. PRO ASYL verfolgen die Fortentwicklung der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU aufmerksam. Sie beurteilen die stärkere Zusammenarbeit innerhalb der EU grundsätzlich positiv, bemängeln jedoch immer wieder eine aus ihrer Sicht zu starke Tendenz der Abschottung der EU gegenüber Flüchtlingsströmen. Von der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX koordinierte Einsätze der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der Union werden kritisch bewertet.⁹²

Kritisiert wird mitunter auch, dass sich die Asylpolitik (Anerkennungs- und Verfahrenspraxis) innerhalb der Union trotz eines mittlerweile beachtlichen Korpus an gemeinsamen Richtlinien und Verordnungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten noch immer markant unterscheide. Bundesjustizministerin

⁸⁸ Rechtssache C-524/06 ([Abl. C 44](#), S. 25).

⁸⁹ Richtlinie [95/46/EG](#).

⁹⁰ Vgl. Bundestags-Drucksache [16/12569](#).

⁹¹ Bundestags-Drucksache [16/7687](#), S. 14.

⁹² Vgl. PRO ASYL, [Abdrängen und Zurückweisen](#), 2008.

Brigitte Zypries bewertete die EU-Gesetzgebung im Asylbereich in einer Rede im Juni 2008 zwar als „unbestritten positiv“. Die Praxis der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Anerkennung von Flüchtlingen variere jedoch bisweilen stark. Dies sei eine Folge des Handlungsspielraums, den die Richtlinien den einzelnen Mitgliedstaaten überließen. Die verbliebenen Spielräume seien indes nicht nur als eine Schwäche des gemeinsamen Systems zu bewerten, sondern auch positiv. So habe Deutschland eine Bleiberechtsregelung einführen können, die zehntausenden Menschen, die schon lange in Deutschland lebten, eine Perspektive gebe, auf Dauer in der Bundesrepublik zu bleiben. Unter Hinweis auf positiv zu nutzende nationale Handlungsspielräume sprach sich die Ministerin gegen eine zügige weitere Vereinheitlichung der Asylpolitik in der EU aus.⁹³

Umsetzung der Forscherrichtlinie

Die Richtlinie 2005/71/EG über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung⁹⁴ wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union in nationales Recht umgesetzt. Seither haben sich mehr als einhundert Forschungseinrichtungen vom BAMF zum Abschluss von Aufnahmevereinbarungen mit Forschern aus Drittstaaten anerkennen lassen. Am 31. Dezember 2008 waren in Deutschland 101 Drittstaatsangehörige im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis für Forscher. Diese Zahlen blieben hinter den Erwartungen zurück.

Umsetzung der Rückkehrrichtlinie

Im Anschluss an den Erlass der Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2008⁹⁵ hat das BMI mit der Prüfung möglicher ausländerrechtlicher Konsequenzen begonnen. Punktueller Änderungsbedarf im Aufenthaltsgesetz ergibt sich durch die Richtlinie voraussichtlich in den Bereichen Zurückweisung an der Grenze, Zurückschiebung nach illegaler Einreise und bei der zeitlichen Befristung gesetzlich angeordneter (Wieder-) Einreise- bzw. Aufenthaltsverbote.⁹⁶ Die Rückführungsrichtlinie muss innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden.

⁹³ Vgl. [Rede von Bundesjustizministerin Brigitte Zypries](#) beim 8. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 23. Juni 2008.

⁹⁴ Richtlinie [2005/71/EG](#).

⁹⁵ Richtlinie [2008/115/EG](#).

⁹⁶ Vgl. Franßen-de la Cerda, Boris (2009): Die Vergemeinschaftung der Rückführungs politik – das Inkrafttreten der EU-Rückführungsrichtlinie – Teil 2, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jahrgang 29, Nr. 1, 17-21.